

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.398/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 mei 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 mei 2005 en 31 mei 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt in hoofdzaak de omzetting in het interne recht van richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 3 mei 1994 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

De ontworpen regeling bevat een aantal definities (artikel 1), een opsomming van als schadelijk beschouwde organismen (artikel 2), en de aanwijzing van een overheidsdienst als enige en centrale verantwoordelijke instantie (artikel 3). Voorts bevat het ontwerp een aantal algemene maatregelen ter bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen (artikelen 4 tot 6), een aantal algemene maatregelen met betrekking tot het in verkeer brengen en de invoer van planten, plantaardige producten en andere materialen (artikelen 7 tot 15), een aantal maatregelen verbonden aan de invoer en de doorvoer op het grondgebied van België van planten, plantaardige producten en andere materialen (artikelen 16 tot 19), en maatregelen die

.../...

verband houden met de uitvoer van planten, plantaardige producten en andere materialen (artikel 20). Aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wordt de bevoegdheid verleend om bepaalde afwijkingen toe te staan (artikel 21). Ten slotte bevat het ontwerp een aantal bijzondere bepalingen en straf- en slotbepalingen (artikelen 22 tot 27).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. Sinds de vervanging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Bij wijze van uitzondering is de federale overheid bevoegd gebleven voor een aantal limitatief opgesomde aangelegenheden; te dezen is daarbij van belang "de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen" (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°).

Mede op grond van de voornoemde uitzondering blijft de federale overheid bevoegd voor het "sanitaire beleid"; aan de gewesten is daarentegen het "beleid inzake de kwaliteit" overgedragen ⁽¹⁾. Wat de bestrijding van plantenziekten betreft, hebben de gemachtigde ambtenaren aan de Raad van State uiteengezet dat de bevoegdheidsverdeling inhoudt dat de federale overheid bevoegd is gebleven om plantenziekten te bestrijden die de gezondheid zelf van de planten bedreigen (verbod van invoer, en maatregelen om de besmetting tegen te gaan), terwijl de gewesten bevoegd zijn om maatregelen te nemen i.v.m. de aanwezigheid van schadelijke organismen die enkel de kwaliteit van de plantaardige producten verminderen (maximumtolerantienormen). Met die uitleg kan worden ingestemd.

⁽¹⁾ Rdpl. memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl. St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-709/1, pp. 14-15; verslag namens de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-709/7, pp. 5-6 en 150-153; verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, nr. 50-1280/3, pp. 6 en 62.

De respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten blijken aldus afhankelijk te zijn van de aard van de schadelijke organismen. Bovendien volgt uit het voorzorgsbeginsel dat, zolang niet duidelijk is wat de effecten van een schadelijk organisme zijn, de federale overheid zich bevoegd kan achten; zodra aangetoond is dat het organisme geen bedreiging vormt voor de gezondheid van de planten, en er dus geen behoefte meer bestaat aan fytosanitaire maatregelen, zijn de gewesten bevoegd.

Het voorliggende ontwerp voorziet enkel in fytosanitaire maatregelen. De ontworpen regeling behoort derhalve in haar geheel tot de bevoegdheid van de federale overheid.

RECHTSGROND

4. De meeste bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit vinden rechtsgrond in artikel 2, §§ 1 en 2, van wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

Sommige bepalingen van het ontwerp verlenen uitgebreide bevoegdheden inzake controle aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Hiervoor vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 4 en 5 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, alsmede in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen.

VORMVEREISTEN

5. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

Blijkens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren heeft te dezen geen dergelijk overleg plaatsgehad.

Op dit punt dient de Raad van State dan ook een voorbehoud te maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met opmerking 4, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, inzonderheid op artikel 2, § 1, gewijzigd bij de wet van 5 februari 1999 en bij het koninklijk besluit van 22 februari 2001, en § 2, gewijzigd bij de wet van 27 december 2004;"

7. Rekening houdend met opmerking 4, dienen na het eerste lid twee nieuwe leden te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar de artikelen 4 en 5 van de voornoemde wet van 4 februari 2000 en naar het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

8. Het in het tweede lid van de aanhef vermelde koninklijke besluit van 19 november 1987 wordt niet gewijzigd of opgeheven bij het ontworpen besluit. De vermelding van dit besluit is evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

9. Het ontwerp beoogt niet de omzetting van richtlijn 2001/32/EG, vermeld in het negende lid van de aanhef. De vermelding van deze richtlijn is evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dit lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

10. De in het tiende lid vermelde richtlijn 2002/89/EG beperkt zich ertoe de voornoemde richtlijn 2000/29/EG te wijzigen. Dit lid kan dan ook worden weggelaten.

Artikel 1

11.1. De definitie van "Gemeenschap", in het eerste lid van artikel 1, 5°, kan beter geredigeerd worden als volgt:

"Gemeenschap: het grondgebied van de lidstaten ⁽²⁾, met uitzondering van Ceuta en Melilla."

11.2. In het tweede lid van artikel 1, 5°, wordt het volgende bepaald:

"De door dit besluit voorziene bepalingen zullen van toepassing zijn op de Canarische Eilanden en de Franse overzeese departementen op een datum overeenkomend met een termijn van zes maanden vanaf de datum wanneer de Lid-Staten de toekomstige bepalingen inzake de bijlagen I tot V van de Richtlijn 2000/29/EG voor de bescherming van de Canarische Eilanden en de Franse overzeese departementen moeten toepassen."

Die bepaling beoogt de omzetting van artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn 2000/29/EG. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om de in de richtlijn bedoelde beschermende maatregelen volgens een bepaalde procedure (artikel 18, lid 2, van de richtlijn) aan te vullen met maatregelen ter bescherming van de gezondheid en het leven van de planten in de Franse overzeese departementen en op de Canarische Eilanden.

Bepalingen, zoals artikel 1, 5°, tweede lid, van het ontwerp, die zich ertoe beperken de mogelijkheid van latere wijzigingen of aanvullingen aan te kondigen, zijn overbodig, en dienen te worden weggelaten. Eens de Commissie de in artikel 1, lid 2, van de richtlijn bedoelde aanvullende maatregelen zal hebben genomen, zullen deze moeten worden omgezet in normatieve bepalingen die de Belgische rechtssubjecten binden ⁽³⁾.

⁽²⁾ Gelet op de definitie vervat in artikel 1, 6°, gaat het om de lidstaten van de Europese Gemeenschap (niet: "Europese Economische Gemeenschap").

⁽³⁾ Overigens zullen die maatregelen dan niet verwerkt kunnen worden in een definitie, zoals in het voorliggende ontwerp, doch wel in een afzonderlijke normatieve bepaling. In een artikel waarin begrippen worden gedefinieerd, horen immers geen bepalingen met een normatief karakter thuis. Zie hierna, opmerking 15.

12. In artikel 1, 8°, tweede lid, laatste streepje, is sprake van "andere plantendelen, die door de Raad of de Commissie van de Europese Unie kunnen worden bepaald".

Ook deze bepaling moet worden weggelaten, omdat zij zich ertoe beperkt de mogelijkheid van latere wijzigingen of aanvullingen aan te kondigen.

13. In de definitie van "beschermd gebied", in artikel 1, 15°, wordt verwezen naar de richtlijnen 92/70 ⁽⁴⁾ en 2001/32 ⁽⁵⁾. Die richtlijnen zijn een verdere uitvoering van artikel 2, lid 1, h), van de voornoemde richtlijn 2000/29/EG.

De techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In artikel 1, 15°, dienen bijgevolg de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Te dezen is alleen de omzetting van richtlijn 2001/32/EG relevant ⁽⁶⁾. Het is deze richtlijn die de lijst omvat van de gebieden van de Gemeenschap die erkend zijn als "beschermd gebied". Die richtlijn is in het interne recht omgezet middels het ministerieel besluit van 2 mei 2005 tot erkenning van beschermde gebieden in de Gemeenschap waar bijzondere plantenziekterisico's bestaan.

⁽⁴⁾ Richtlijn 92/70/EEG van de Commissie van 30 juli 1992 tot vaststelling van nadere bepalingen inzake de in het kader van de erkenning van beschermde gebieden in de Gemeenschap te verrichten onderzoeken.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2001/32/EG van de Commissie van 8 mei 2001 tot erkenning van beschermde gebieden in de Gemeenschap waar bijzondere plantenziekterisico's bestaan, en tot intrekking van richtlijn 92/76/EEG.

⁽⁶⁾ Richtlijn 92/70/EEG bepaalt de procedures die door de lidstaten moeten worden nageleefd om gebieden door de Commissie te laten erkennen als "beschermd gebied". Een verwijzing naar deze richtlijn in het kader van een definitie van "beschermd gebied" heeft weinig zin.

In artikel 1, 15°, dient dan ook verwezen te worden naar het voornoemde ministerieel besluit.

14. In artikel 1, 19°, wordt de term "vervangingsplantenpaspoort" omschreven als "paspoort gedefinieerd in artikel 13, § 3".

Die definitie brengt weinig bij, nu artikel 13, § 3, van het ontwerp precies de voorwaarden bepaalt waaronder een plantenpaspoort kan worden vervangen door een "vervangingsplantenpaspoort". De definitie lijkt derhalve weggelaten te kunnen worden.

15. Het laatste zinsdeel van artikel 1, 20°, tweede streepje ("op voorwaarde dat ..."), bevat een normatieve bepaling. Een dergelijke bepaling hoort niet thuis in een definitie.

Artikel 9

16. In de Nederlandse tekst van paragraaf 2 schrijve men telkens "rubriek" in plaats van "positie".

Artikel 10

17. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, eerste lid, schrijve men "Het verkeer op het grondgebied ..." in plaats van "Het in het verkeer brengen op het grondgebied ...".

18. Om volledig in overeenstemming te zijn met artikel 6, lid 3, van de voornoemde richtlijn 2000/29/EG, dient artikel 10, § 2, van het ontwerp te worden aangevuld als volgt: "... worden nageleefd, voorzover de lidstaat van bestemming gebruik maakt van de mogelijkheden bedoeld in de artikelen 3, leden 4, 5 en 7, en 5, lid 2, van richtlijn 2000/29/EG".

Artikel 13

19. In het eerste en het tweede lid van paragraaf 2 van dit artikel schrijve men - in overeenstemming met artikel 10, lid 2, van richtlijn 2000/29/EG - telkens "... andere materialen en de in artikel 10, § 3, genoemde zaden mogen ..." in plaats van "... andere materialen mogen ...".

Artikel 14

20. In paragraaf 1 schrijve men "... de aldaar genoemde eisen ..." in plaats van "... alle voorwaarden ...".

21. In paragraaf 4 schrijve men "... is artikel 13 niet van toepassing" in plaats van "... worden geen plantenpaspoorten afgeleverd".

22. In paragraaf 5 schrijve men: "Wanneer op grond van een officieel onderzoek, verricht overeenkomstig de artikelen 10 en 11, geoordeeld wordt dat de in artikel 11 bedoelde producten niet vrij zijn ...".

Artikel 19

23. In paragraaf 5 schrijve men "... op de in artikel 16 bedoelde planten ..." in plaats van "... op de in de artikelen 16, 17, 18 en 19 bedoelde planten ...".

Artikel 23

24. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de bijlagen bij het ontworpen koninklijk besluit kunnen worden gewijzigd door de minister.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid

.../...

delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijk voorschrift voorzover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In het licht van het zo-even in herinnering gebrachte beginsel is de machtiging vervat in artikel 23, eerste lid, van het ontwerp veel te ruim. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de wijzigingen van de bijlagen in de praktijk bedoeld zullen zijn om wijzigingen van de bijlagen bij richtlijn 2000/29/EG om te zetten. Op voorhand kan immers niet met zekerheid gesteld worden dat die laatste wijzigingen het karakter zullen hebben van loutere uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

25. Luidens het tweede lid van artikel 23 kan de minister alle noodzakelijke maatregelen nemen om te voldoen aan de door de Commissie of de Raad aangenomen bepalingen voor de toepassing van richtlijn 2000/29/EG.

Bepalingen waarbij, voor het aannemen van latere wijzigingen of aanvullingen, een bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de minister, kunnen beter weggelaten worden, om de reden die hiervóór is uiteengezet: zolang niet geweten is wat de inhoud is van de maatregelen die door de Raad of de Europese Commissie genomen zullen worden, is het immers niet mogelijk om na te gaan of de subdelegatie van bevoegdheid door de Koning, voor het omzetten van die maatregelen in het interne recht, wel verenigbaar is met de regels van het Belgische grondwettelijk recht.

Artikel 26

26. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, dient dit artikel uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.398/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 9 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 24 mai 2005 et 31 mai 2005, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend essentiellement transposer en droit interne la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté.

Le projet vise à remplacer l'arrêté royal du 3 mai 1994 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

Le texte en projet comporte un certain nombre de définitions (article 1^{er}), énumère les organismes considérés comme nuisibles (article 2) et désigne un service public comme autorité unique et centrale responsable (article 3). En outre, le projet contient un certain nombre de mesures générales de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux (articles 4 à 6), de mesures générales relatives à la circulation et à l'importation des végétaux, des produits végétaux et autres objets (articles 7 à 15), de mesures liées à l'importation et au transit par le territoire de la Belgique de végétaux, produits végétaux ou autres objets (articles 16 à 19) et de mesures liées à l'exportation de végétaux, produits végétaux ou autres objets (article 20). L'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire est habilitée à prévoir certaines dérogations (article 21). Enfin, le projet contient un certain nombre de dispositions particulières ainsi que des sanctions et des dispositions finales (articles 22 à 27).

.../...

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3. Depuis le remplacement de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 13 juillet 2001, la politique agricole est une matière qui, en principe, relève de la compétence des régions. À titre exceptionnel, un certain nombre de matières énumérées limitativement sont demeurées de la compétence de l'autorité fédérale; en l'espèce, il importe de noter à cet égard les "normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et (le) contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire" (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1°).

L'exception précitée, notamment, fait que le pouvoir fédéral reste compétent pour la "politique sanitaire"; en revanche, la "politique de qualité" a été transférée aux régions ⁽¹⁾. En ce qui concerne la lutte contre les maladies des végétaux, les fonctionnaires délégués ont déclaré au Conseil d'État que la répartition des compétences implique que l'autorité fédérale est restée compétente pour la lutte contre les maladies des végétaux qui menacent la santé même de ceux-ci (interdiction à l'importation et mesures visant à enrayer la contamination), alors que les régions sont compétentes pour prendre des mesures lorsque les produits végétaux sont contaminés par des organismes nuisibles qui ne font qu'en diminuer la qualité (normes de tolérance maximum). Ces explications peuvent être admises.

Les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions dépendent donc de la nature des organismes nuisibles. Par ailleurs, il découle du principe de précaution que l'autorité fédérale peut se juger compétente tant que les effets d'un organisme nuisible ne sont pas clairement déterminés; les régions sont compétentes dès qu'il est démontré que l'organisme ne constitue pas de menace pour la santé des végétaux et qu'il n'est donc plus nécessaire de prendre des mesures phytosanitaires.

(1) Voir l'exposé des motifs du projet qui a donné lieu à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 2-709/1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 2-709/7, pp. 5-6 et 150-153; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1280/3, pp. 6 et 62.

Le projet à l'examen prévoit uniquement des mesures phytosanitaires. En conséquence, le texte en projet relève intégralement de la compétence de l'autorité fédérale.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. La plupart des dispositions du projet d'arrêté royal trouvent un fondement juridique dans l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

Certaines dispositions du projet accordent des pouvoirs étendus en matière de contrôle à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. Sur ce point, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 4 et 5 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ainsi que dans l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales.

FORMALITÉS

5. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures en projet.

Selon les déclarations des fonctionnaires délégués, pareille concertation n'a pas eu lieu en l'espèce.

Le Conseil d'État se doit dès lors d'émettre une réserve sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de l'observation 4, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit:

"Vu la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, notamment l'article 2, § 1^{er}, modifié par la loi du 5 février 1999 et par l'arrêté royal du 22 février 2001, et § 2, modifié par la loi du 27 décembre 2004;"

7. Compte tenu de l'observation 4, on insérera après le premier alinéa deux nouveaux alinéas qui se réfèrent aux articles 4 et 5 de la loi précitée du 4 février 2000 et à l'arrêté royal du 22 février 2001.

8. L'arrêté royal du 19 novembre 1987, mentionné dans le deuxième alinéa du préambule, n'est ni modifié ni abrogé par l'arrêté en projet. La mention de cet arrêté ne contribue pas non plus à la bonne compréhension des dispositions en projet. Il y aura lieu dès lors d'omettre le deuxième alinéa du préambule.

9. Le projet ne vise pas la transposition de la directive 2001/32/CE dont fait état le neuvième alinéa du préambule. La mention de cette directive n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet. On omettra dès lors cet alinéa du préambule.

10. La directive 2002/89/CE mentionnée dans le dixième alinéa ne fait que modifier la directive 2000/29/CE précitée. Cet alinéa peut dès lors être omis.

Article 1^{er}

11.1. Mieux vaudrait rédiger la définition de la notion de "Communauté" à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er}, 5°, comme suit:

"Communauté: le territoire des États membres ⁽²⁾, à l'exclusion de Ceuta et Méhilla."

11.2. Le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, 5°, prévoit ce qui suit:

"Les dispositions prévues par le présent arrêté s'appliqueront aux îles Canaries et aux territoires français d'outre-mer à une date correspondant au terme d'une période de six mois à compter de la date à laquelle les États membres doivent mettre en application les futures dispositions relatives aux annexes I à V de la Directive 2000/29/CE pour la protection des îles Canaries et des Départements français d'outre-mer."

Cette disposition entend transposer l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2000/29/CE précitée. Cet article prévoit la possibilité de compléter les mesures de protection, selon une procédure déterminée (article 18, paragraphe 2, de la directive), par des mesures de protection de l'état sanitaire et de la vie des végétaux dans les départements français d'outre-mer et dans les îles Canaries.

Des dispositions, telles que l'article 1^{er}, 5°, alinéa 2, du projet, qui se bornent à annoncer la possibilité de modifications ou d'ajouts ultérieurs, sont superflues et doivent être omises. Dès que la Commission aura adopté les mesures complémentaires visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive, celles-ci devront être transposées dans des dispositions normatives liant les sujets de droit belges ⁽³⁾.

12. À l'article 1^{er}, 8°, alinéa 2, dernier tiret, il est question de "toute autre partie de végétal qui peut être précisée par le Conseil ou la Commission de l'Union européenne".

⁽²⁾ Vu la définition inscrite à l'article 1^{er}, 6°, il s'agit des États membres de la Communauté européenne (pas: "Communauté économique européenne").

⁽³⁾ Au demeurant, ces mesures ne pourront alors être inscrites dans une définition, comme le fait le projet à l'examen, mais dans une disposition normative distincte. En effet, des dispositions ayant un caractère normatif n'ont pas leur place dans un article définissant des notions. Voir ci-après, observation 15.

Cette disposition devra également être supprimée, puisqu'elle se limite à annoncer la possibilité de procéder ultérieurement à des modifications ou à des ajouts.

13. La définition de "zone protégée", qui figure à l'article 1^{er}, 15°, renvoie aux directives 92/70 ⁽⁴⁾ et 2001/32 ⁽⁵⁾, qui constituent une mise en oeuvre plus poussée de l'article 2, paragraphe 1, h), de la directive 2000/29/CE précitée.

La technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive communautaire qu'en principe, ce n'est pas la directive même mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

À l'article 1^{er}, 15°, on remplacera par conséquent les références aux directives par des références aux règles de droit interne qui ont transposé ces directives dans le droit interne. En l'occurrence, seule la transposition de la directive 2001/32/CE est pertinente ⁽⁶⁾. C'est dans cette directive que figure la liste des zones de la Communauté reconnues en tant que "zone protégée". La transposition en droit interne de la directive précitée a été réalisée par l'arrêté ministériel du 2 mai 2005 reconnaissant des zones protégées, exposées à des dangers phytosanitaires particuliers, dans la Communauté.

L'article 1^{er}, 15°, devra dès lors renvoyer à l'arrêté ministériel précité.

14. L'article 1^{er}, 19°, définit les termes "passeport phytosanitaire de remplacement" comme le "passeport défini à l'article 13, § 3".

⁽⁴⁾ Directive 92/70/CEE de la Commission, du 30 juillet 1992, établissant les modalités des enquêtes à effectuer dans le cadre de la reconnaissance de zones protégées dans la Communauté.

⁽⁵⁾ Directive 2001/32/CE de la Commission du 8 mai 2001 reconnaissant des zones protégées, exposées à des dangers phytosanitaires particuliers, dans la Communauté, et abrogeant la directive 92/76/CEE.

⁽⁶⁾ La directive 92/70/CEE établit les procédures que les États membres doivent respecter pour obtenir de la Commission la reconnaissance de zones en tant que "zone protégée". Il ne se justifie guère de renvoyer à cette directive dans le cadre d'une définition d'une "zone protégée".

Une telle définition n'a guère d'utilité puisque l'article 13, § 3, du projet, établit précisément les conditions de remplacement d'un passeport phytosanitaire par un "passeport phytosanitaire de remplacement". La définition susvisée paraît dès lors pouvoir être omise.

15. Le dernier segment de phrase de l'article 1^{er}, 20°, deuxième tiret ("à condition que ..."), comporte une disposition normative. Une telle disposition n'a pas sa place dans une définition.

Article 9

16. Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, on écrira chaque fois "rubriek" au lieu de "positie".

Article 10

17. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, on écrira "Het verkeer op het grondgebied ..." au lieu de "Het in het verkeer brengen op het grondgebied ...".

18. Pour assurer sa pleine et entière conformité avec l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2000/29/CE précitée, on complétera comme suit l'article 10, § 2, du projet: "... et à l'article 9, § 2, dans la mesure où l'État membre destinataire fait usage d'une des facultés énumérées aux articles 3, paragraphes 4, 5 et 7, et 5, paragraphe 2, de la directive 2000/29/CE".

Article 13

19. Conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2000/29/CE, on écrira chaque fois aux alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 2 de cet article "... autres objets

.../...

énumérés à l'annexe V, partie A, chapitre (...), ainsi que les semences mentionnées à l'article 10, § 3, ne peuvent ..." au lieu de "... autres objets énumérés à l'annexe V, partie A, chapitre (...), ne peuvent ...".

Article 14

20. Au paragraphe 1^{er}, on écrira "... qu'il est satisfait à toutes les exigences qui y sont énoncées ..." au lieu de "... que toutes les conditions sont remplies".

21. Au paragraphe 4, on écrira "... l'article 13 ne s'applique pas" au lieu de "... il n'est pas délivré de passeports phytosanitaires".

22. Au paragraphe 5, on écrira: "Lorsqu'il est considéré sur la base d'un contrôle officiel, réalisé conformément aux articles 10 et 11, que les produits visés à l'article 11 ne sont pas exempts ...".

Article 19

23. Au paragraphe 5, on écrira "... objets visés à l'article 16 ..." au lieu de "... objets visés aux articles 16, 17, 18 et 19, ...".

Article 23

24. Cet article prévoit en son alinéa 1^{er} que les annexes de l'arrêté royal en projet peuvent être modifiées par le ministre.

Selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription constitutionnelle précitée que pour autant que les

.../...

délégations consenties se rapportent à des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Au regard du principe qui vient d'être rappelé, la délégation prévue à l'article 23, alinéa 1^{er}, du projet est beaucoup trop large. Il est indifférent à cet égard que les modifications des annexes seront destinées, dans les faits, à transposer les modifications aux annexes de la directive 2000/29/CE. On ne peut en effet affirmer par avance avec certitude que ces dernières modifications consisteront en de simples mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

25. Selon l'alinéa 2 de l'article 23, le ministre peut prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions d'application de la directive 2000/29/CE adoptées par la Commission ou le Conseil.

Pour le motif indiqué ci-dessus, il est préférable de supprimer les dispositions déléguant au ministre le pouvoir d'adopter des modifications ou ajouts futurs: en effet, tant qu'on ignore la teneur des mesures qui seront prises par le Conseil ou la Commission européenne, il n'est pas possible de vérifier si la subdélégation de compétence attribuée par le Roi pour transposer ces mesures en droit interne est bien conforme aux règles du droit constitutionnel belge.

Article 26

26. Cet article fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet au jour de sa publication au Moniteur belge.

Sauf motif particulier justifiant de déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, cet article doit être omis du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT