

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.866/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 april 2007 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van groentezaad", heeft op 8 mei 2007 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt een regeling beoogd van de handel van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van groentezaad.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, is bedoeld om gedeeltelijk in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 15 mei 1995 betreffende het in de handel brengen van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt, van siergewassen, van groentegewassen en van teeltmateriaal van deze gewassen, met uitzondering van groentezaad ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dit koninklijk besluit van 15 mei 1995 werd, voor wat het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen en fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt betreft, reeds opgeheven en vervangen bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 2005 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt.

⁽²⁾ Dit koninklijk besluit vormt, wat de groentegewassen betreft, de omzetting van richtlijn 92/33/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 april 1992 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad. De bijlage II bij deze richtlijn werd gewijzigd bij richtlijn 2006/124/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 5 december 2006 tot wijziging van richtlijn 92/33/EEG van de Raad betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad, en van richtlijn 2002/55/EG van de Raad betreffende het in de handel brengen van groentezaad, van welke wijzigingen eveneens de omzetting wordt beoogd bij het voorliggende ontwerp.

De bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op het toepassingsgebied (artikelen 1 en 2), de definiëring van een aantal begrippen (artikel 3), de voorwaarden met betrekking tot het teeltmateriaal en het plantgoed van groenten, met uitzondering van groentezaad (artikelen 4 tot 9), de voorwaarden met betrekking tot de leveranciers (artikelen 10 tot 13), de voorwaarden met betrekking tot het in handel brengen en het etiketteren van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad (artikelen 14 tot 20), het in derde landen geproduceerde teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen (artikel 21), het toezicht, de controle en de sanctionering (artikelen 22 tot 27), en op de gedeeltelijke opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 15 mei 1995 (artikel 28).

3. De bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1/, 3/, 4/ en 6/, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

In het eerste lid van de aanhef wordt ook nog verwezen naar artikel 13 van de voornoemde wet van 11 juli 1969. Die wetsbepaling biedt echter geen rechtsgrond voor enige bepaling van het ontworpen besluit.

BEVOEGDHEID

4. 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 die 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/).

Op grond van die uitzondering blijft de federale overheid bevoegd voor het regelen van hetgeen onder het "sanitair beleid" valt; aan de gewesten is daarentegen overgedragen datgene wat tot het "beleid inzake de kwaliteit" behoort, althans voorzover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd ⁽³⁾.

De in het ontwerp geregelde aangelegenheid behoort in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten, omdat het gaat om een regeling ter bevordering van de kwaliteit van het teeltmateriaal. Toch moet een voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van enkele bepalingen die, direct of indirect, fytosanitaire doelstellingen nastreven en aldus niet of niet geheel in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdeling zoals die hiervóór in herinnering is gebracht.

Dat bevoegdheidsvoorbehoud slaat met name op de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 4: het vereiste dat in het door de minister op te stellen schema wordt verwezen naar de bij het koninklijk besluit van 3 mei 1994 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen ⁽⁴⁾ vastgestelde fytosanitaire eisen, moet worden weggelaten;
- artikel 6, § 1: de verwijzing naar de "de fytosanitaire aspecten" moet worden weggelaten. Enkel de federale overheid is bevoegd om te bepalen dat er dienaangaande geen andere beperkingen gelden ⁽⁵⁾;

⁽³⁾ 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, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 14-15; verslag namens de commissie van de Senaat, 2000-2001, *Parl. St.*, Senaat, nr. 2-709/7, pp. 5-6 en 150-153; verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, DOC 50 1280/3, pp. 6 en 62.

⁽⁴⁾ Dit koninklijk besluit van 3 mei 1994 blijkt bovendien opgeheven te zijn bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

⁽⁵⁾ Artikel 6 van het ontwerp bevat een bijna letterlijke weergave van de tekst van artikel 14 van richtlijn 92/33/EEG. Deze bepalingen bevatten een verbod dat de lidstaten moeten naleven bij de opmaak van hun interne regelgeving. Als zodanig is het een voorschrift dat geen omzetting behoeft in de interne rechtsorde. Artikel 6 dient dan ook volledig uit het ontwerp te worden weggelaten.

- artikel 10, § 3: deze bepaling moet worden weggelaten. Enkel de federale overheid kan de leveranciers verplichten het aantreffen van schadelijke stoffen (lees: organismen) te melden ⁽⁶⁾;
- artikel 21: de verwijzing naar de fytosanitaire aspecten moet worden weggelaten. Enkel de federale overheid is bevoegd om na te gaan of materiaal afkomstig uit derde landen dezelfde garanties biedt inzake fytosanitaire aspecten;
- artikel 23: de verwijzing naar de fytosanitaire voorschriften moet worden weggelaten;
- artikel 25: paragraaf 3 moet worden weggelaten. De gewesten zijn niet bevoegd om passende maatregelen te nemen om fytosanitaire risico's uit te schakelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op de wet van 11 juli 1969 betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, inzonderheid op artikel 2, § 1, gewijzigd bij de wetten van 21 december 1998, 5 februari 1999 en 1 maart 2007;"

6. Het zesde lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op advies 42.866/3 van de Raad van State, gegeven op 8 mei 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

⁽⁶⁾ Dergelijke meldingsplicht is overigens opgenomen in het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen.

Artikel 12

7. In paragraaf 4 van dit artikel wordt bepaald dat de minister zo nodig de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het toezicht en de controle vaststelt.

Deze delegatie is maar aanvaardbaar indien zij wordt gepreciseerd en slechts betrekking heeft op detailmaatregelen.

Artikel 14

8. Het in artikel 14 aangehaalde koninklijk besluit van 2 mei 2001 houdende reglementering van de handel in en van de keuring van zaaizaad van groentezaad en zaad van cichorei voor de industrie, blijkt opgeheven te zijn bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 houdende reglementering van de handel in en van de keuring van groentezaad en zaad van cichorei voor de industrie.

Artikel 23

9. Het eerste lid van artikel 23 heeft betrekking op proeven en analyses die door de Europese instellingen uitgevoerd worden.

Het staat niet aan een Belgische overheid om de Europese instellingen te machtigen tot het verrichten van bepaalde handelingen. Het eerste lid moet dan ook worden weggelaten.

10. Het tweede en het derde lid van dat artikel hebben betrekking op proeven en analyses die in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitgevoerd kunnen worden. Met die bepalingen wordt de omzetting beoogd van artikel 20, lid 1, van richtlijn 92/33/EEG. Die laatste bepaling voorziet in een verplichting om dergelijke proeven en analyses uit te voeren.

Gelet op die bepaling van de richtlijn kan artikel 23 van het ontwerp beter geredigeerd worden als volgt:

"Art. 23. Er worden proeven of analyses uitgevoerd op monsters, om na te gaan of het teeltmateriaal en het plantgoed van groentegewassen voldoen aan de voorschriften en de voorwaarden van dit besluit.

De bemonstering gebeurt volgens de methode vastgesteld door de minister."

Artikel 30

11. Luidens dit artikel treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. De inwerkingtreding ervan zal evenwel moeten worden afgestemd op deze van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 houdende de reglementering van de handel in en van de keuring van groentezaad en zaad van cichorei voor de industrie en tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 december 2001 tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement van zaaizaden van groenten en van cichorei voor de industrie" over de ontwerpvorm waarvan de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 42.867/3 verleent, dat in werking treedt op 1 juli 2007.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.866/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, le 20 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "concernant la commercialisation des matériels de multiplication et des plants de légumes, à l'exception des semences de légumes", a donné le 8 mai 2007 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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet de réglementer la commercialisation des matériels de multiplication et des plants de légumes, à l'exception des semences de légumes.

L'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen est appelé à se substituer partiellement à l'arrêté royal du 15 mai 1995 concernant la commercialisation des plantes fruitières destinées à la production de fruits, des plantes ornementales, des plants de légumes, et des matériels de multiplication de ces plantes à l'exception des semences de légumes ^{(1) (2)}.

⁽¹⁾ Cet arrêté royal du 15 mai 1995 a déjà été abrogé, en ce qui concerne la commercialisation des matériels de multiplication des plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits, par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 2005 concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits.

⁽²⁾ Cet arrêté transpose, en ce qui concerne les plants de légumes, la directive 92/33/CEE du Conseil des Communautés européennes du 28 avril 1992 concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences. L'annexe II de cette directive a été modifiée par la directive 2006/124/CE de la Commission des Communautés européennes du 5 décembre 2006 modifiant la directive 92/33/CEE du Conseil concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences ainsi que la directive 2002/55/CE du Conseil concernant la commercialisation des semences de légumes, modifications que le projet à l'examen vise également à transposer.

Les dispositions du projet concernent le champ d'application (articles 1^{er} et 2), la définition d'un certain nombre de notions (article 3), les conditions relatives aux matériels de multiplication et aux plants de légumes, à l'exception des semences de légumes (articles 4 à 9), les conditions relatives aux fournisseurs (articles 10 à 13), les conditions relatives à la commercialisation et à l'étiquetage des matériels de multiplication et des plants de légumes, à l'exception des semences (articles 14 à 20), les matériels de multiplication et plants de légumes produits dans un pays tiers (article 21), la surveillance, le contrôle et les sanctions (articles 22 à 27), et l'abrogation partielle de l'arrêté royal du 15 mai 1995 précité (article 28).

3. Le fondement juridique des dispositions de l'arrêté en projet se trouve à l'article 2, § 1^{er}, 1/, 3/, 4/ et 6/, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage.

Le premier alinéa du préambule fait aussi référence à l'article 13 de la loi du 11 juillet 1969 précitée. Aucune disposition de l'arrêté en projet ne trouve cependant un fondement juridique dans cette disposition légale.

COMPÉTENCE

4. 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/).

Cette exception a pour effet que l'autorité fédérale reste compétente pour la "politique sanitaire"; en revanche, ce qui relève de la "politique de qualité" a été transférée aux régions, du moins pour autant qu'il n'est pas poursuivi en même temps d'objectifs sanitaires ⁽³⁾.

Dès lors qu'elle concerne la promotion de la qualité des matériels de multiplication, la matière que règle le projet relève en principe de la compétence des régions. Quelques dispositions doivent cependant faire l'objet d'une réserve parce que, directement ou indirectement, elles poursuivent des objectifs phytosanitaires et ne sont dès lors pas ou partiellement pas conformes à la répartition des compétences rappelée ci-dessus.

Cette réserve à propos de la compétence porte notamment sur les dispositions suivantes du projet:

- article 4: l'obligation imposant que le schéma que doit établir le ministre fasse référence aux conditions phytosanitaires fixées par l'arrêté royal du 3 mai 1994 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ⁽⁴⁾ doit être omise;
- article 6, § 1^{er}: la référence aux "aspects phytosanitaires" doit être omise. Seule l'autorité fédérale peut disposer qu'il n'y a pas d'autre restriction en la matière ⁽⁵⁾;

⁽³⁾ 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, 2000-2001, n/ 2-709/1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/7, pp. 5-6 et 150-153; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 1280/3, pp. 6 et 62.

⁽⁴⁾ Il s'avère en outre que cet arrêté royal du 3 mai 1994 a été abrogé par l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

⁽⁵⁾ L'article 6 du projet reproduit presque littéralement le texte de l'article 14 de la directive 92/33/CEE. Cette disposition comporte une interdiction que les États membres sont tenus de respecter lors de l'élaboration de leur réglementation interne. En tant que telle, il s'agit d'une prescription qui ne requiert pas de transposition dans l'ordre juridique interne. Tout l'article 6 doit dès lors être omis du projet.

- article 10, § 3: cette disposition doit être omise. Seule l'autorité fédérale peut imposer aux fournisseurs de rapporter la présence d'organismes nuisibles ⁽⁶⁾;
- article 21: il faut omettre la référence aux aspects phytosanitaires. Seule l'autorité fédérale dispose de la compétence permettant de vérifier si les matériels en provenance de pays tiers offrent les mêmes garanties en ce qui concerne les aspects phytosanitaires;
- article 23: la référence aux prescriptions phytosanitaires doit être omise;
- article 25: il convient d'omettre le paragraphe 3. Les régions n'ont pas le pouvoir d'adopter des mesures appropriées pour éliminer des risques phytosanitaires.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On rédigera le premier alinéa du préambule ainsi qu'il suit:

"Vu la loi du 11 juillet 1969 relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, notamment l'article 2, § 1^{er}, modifié par les lois des 21 décembre 1998, 5 février 1999 et 1^{er} mars 2007;"

6. Le sixième alinéa du préambule sera rédigé comme suit:

"Vu l'avis 42.866/3 du Conseil d'État, donné le 8 mai 2007, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

⁽⁶⁾ Au demeurant, une telle obligation d'information figure dans l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire.

Article 12

7. Le paragraphe 4 de cet article dispose que, le cas échéant, le ministre arrête les modalités d'application de la surveillance et du contrôle.

Cette délégation n'est acceptable que si elle est précisée et ne porte que sur des mesures de détail.

Article 14

8. L'arrêté royal du 2 mai 2001 portant réglementation du commerce et du contrôle des semences de légumes et de chicorée industrielle, cité à l'article 14, a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006 portant réglementation du commerce et du contrôle des semences de légumes et de chicorée industrielle.

Article 23

9. L'alinéa 1^{er} de l'article 23 concerne des essais et analyses qui sont effectués par les institutions européennes.

Il n'appartient pas à une autorité belge d'habiliter les institutions européennes à effectuer certains actes. L'alinéa 1^{er} doit dès lors être omis.

10. Les alinéas 2 et 3 de cet article concernent des essais et analyses qui peuvent être effectués dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ces dispositions visent à transposer l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la directive 92/33/CEE. Cette dernière disposition impose de procéder à ces essais et analyses.

Eu égard à cette disposition de la directive, l'article 23 du projet serait mieux rédigé comme suit:

"Art. 23. Des essais ou des analyses sont effectués sur des échantillons pour vérifier la conformité des matériels de multiplication et des plants de légumes aux prescriptions et conditions du présent arrêté.

Le ministre fixe la méthode d'échantillonnage."

Article 30

11. Selon cet article, l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Son entrée en vigueur devra cependant être alignée sur celle de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale "modifiant l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 31 août 2006 portant réglementation du commerce et du contrôle des semences de légumes et de chicorée industrielle et modifiant l'Arrêté ministériel du 21 décembre 2001 établissant un règlement de contrôle et de certification des semences de légumes et de chicorée industrielle" sur le projet duquel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour l'avis 42.867/3, qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2007.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, 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 Mme G. SCHEPPERS, 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