

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.255/3
VAN 31 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 18 maart 2009 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de certificering in de sector hop en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het regelen van de certificering in de sector hop (artikelen 2 tot 7), en bevat bepalingen betreffende de verdelgung van wilde hop en van mannelijke hopplanten (artikelen 8 en 9), strafbepalingen (artikelen 10 en 11) en opheffingsbepalingen (artikelen 12 en 13).

Wat betreft de certificering van hop en hopproducten wordt het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen aangewezen om die uit te voeren (artikel 2), worden erkenningsvoorwaarden voor certificeringspakhuizen of -hallen vastgesteld (artikel 3) en worden nadere regels bepaald betreffende de certificering van hop of hopproducten (artikelen 4 tot 7).

BEVOEGDHEID

3.1. Krachtens artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het landbouwbeleid, met uitzondering van een aantal, limitatief omschreven, aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren. Te dezen is artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van die bijzondere wet relevant. Op grond van die bepaling behoort "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" tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De Raad van State heeft er in het verleden reeds op gewezen dat inzake landbouw de federale overheid bevoegd is voor het "sanitair beleid" en dat aan de

.../...

gewesten daarentegen het "beleid inzake de kwaliteit" is overgedragen, althans voor zover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd ⁽¹⁾. Het is op grond van het voorzorgsbeginsel dat men maatregelen die verband houden met schadelijke organismen die de gezondheid van de planten kunnen aantasten tot de federale bevoegdheid rekent, zelfs al is een rechtstreekse weerslag op de veiligheid van de voedselketen op het moment van het nemen van de maatregel (nog) niet aantoonbaar ⁽²⁾.

3.2. Uit consideransen 6 en 7 van verordening (EG) nr. 1850/2006 van de Europese Commissie van 14 december 2006 betreffende de wijze van certificering van hop en hopproducten lijkt voort te vloeien dat certificering van hop en hopproducten betrekking heeft op de kwaliteit ervan ⁽³⁾, zodat op het eerste gezicht het regelen van die certificering tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, en de federale overheid bijgevolg niet bevoegd is ten aanzien van de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp.

Gevraagd naar zijn standpunt hieromtrent, beperkte de gemachtigde zich tot een verwijzing naar de geldende bevoegdheidverdelende regels. In het raam van een

⁽¹⁾ 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, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, pp. 5-6 en 150-153; verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, DOC 50 1280/003, pp. 6 en 62.

⁽²⁾ Zie m.b.t. de afbakening van deze federale bevoegdheid ten aanzien van de bevoegdheid van de gewesten inzake het landbouwbeleid, onder meer de advies 32.043/1/V van 26 juli 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, advies 35.517/3 van 27 mei 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 oktober 2003 houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren, en advies 38.398/3 van 31 mei 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

⁽³⁾ Een bevestiging hiervan lijkt te kunnen worden gevonden in het gegeven dat in artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat overtredingen van de artikelen 1 (lees 2) tot 7 ervan en van verordening (EG) nr. 1850/2006 worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, en niet overeenkomstig de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

vroegere adviesaanvraag verklaarde de gemachtigde in de toen aanhangige zaak evenwel dat het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wel degelijk fytosanitaire controles uitvoert op hop ⁽⁴⁾. De Raad van State beschikt evenwel niet over de vereiste wetenschappelijke en feitelijke kennis om erover te oordelen of de ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1850/2006 verrichte certificering ook het verrichten van fytosanitaire controles inhoudt. Het is evenwel slechts wanneer dit zo is - en in die mate - dat de federale overheid bevoegd kan zijn om de nodige maatregelen te treffen ter uitvoering van de genoemde verordening. Met betrekking tot de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

3.3. Voor zover kan worden aangenomen dat de in de artikelen 8 en 9 van het ontwerp bedoelde maatregelen een weerslag hebben op de veiligheid van de voedselketen, vinden die artikelen hun bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

VORMVEREISTEN

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

Deze overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

De gemachtigde bezorgde stukken waaruit blijkt dat het voorliggende ontwerp werd besproken tijdens de vergadering van de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 9 oktober 2008. Het dossier bevat stukken waaruit blijkt dat het ontwerp via de schriftelijke goedkeuringsprocedure

⁽⁴⁾ Advies 42.447/3 van 19 maart 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende opheffingsbepalingen betreffende het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten.

werd goedgekeurd op 26 november 2008, waarbij blijkbaar wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken gewestregeringen ⁽⁵⁾.

Er dient te worden opgemerkt dat in een schriftelijke goedkeuringsprocedure niet is voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. In zulk een procedure is wel voorzien in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van die Conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt omtrent de bevoegdheid van de federale overheid, dient in de aanhef ook te worden verwezen naar de artikelen 4 en 5 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, die rechtsgrond bieden voor het toevertrouwen van de in het ontwerp bedoelde opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Artikel 3

6. In bijlage I bij verordening (EG) nr. 1850/2006 worden geen eisen gesteld waaraan een vochtigheidsmeter dient te voldoen. Wellicht wordt in artikel 3, c), van het ontwerp bedoeld dat het met de vochtigheidsmeter mogelijk moet zijn om de naleving van de bij bijlage I, a), van die verordening gestelde eis te controleren.

⁽⁵⁾ Er dient aan te worden herinnerd dat het bij artikel 6, § 3bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde overleg met de gewestregeringen dient plaats te vinden, wat niet wegneemt dat terzake een delegatie kan worden gegeven aan de bevoegde minister, die dan wel uitdrukkelijk moet zijn.

In ieder geval dient de genoemde bepaling te worden herschreven in het licht van de juiste bedoeling van de stellers van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	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

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.255/3
DU 31 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 18 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la certification dans le secteur du houblon et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les règles de certification dans le secteur du houblon (articles 2 à 7), et comporte des dispositions relatives à la destruction du houblon sauvage et des pieds mâles de houblon (articles 8 et 9), des dispositions pénales (articles 10 et 11), ainsi que des dispositions abrogatoires (articles 12 et 13).

Le projet charge l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire de la certification du houblon et des produits du houblon (article 2), arrête les conditions d'agrément des entrepôts ou halles de certification (article 3) et fixe les modalités de la certification du houblon ou des produits du houblon (articles 4 à 7).

COMPÉTENCE

3.1. L'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose qu'à l'exception d'un certain nombre de matières limitativement énumérées qui continuent à relever de la compétence de l'autorité fédérale, les régions sont compétentes en ce qui concerne la politique agricole. L'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de cette loi spéciale est applicable en l'occurrence. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale est compétente en matière de "normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire".

.../...

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà souligné que l'autorité fédérale est compétente en matière de "politique sanitaire", mais qu'en revanche la "politique de qualité" a été transférée aux régions, du moins s'il n'est pas poursuivi en même temps d'objectifs sanitaires ⁽⁶⁾. C'est le principe de précaution qui justifie que les mesures relatives aux organismes nuisibles susceptibles d'affecter la santé des plantes soient de la compétence de l'autorité fédérale, même si au moment de l'adoption de la mesure, il n'est pas (encore) possible de démontrer une incidence directe sur la sécurité de la chaîne alimentaire ⁽⁷⁾.

3.2. Les considérants 6 et 7 du règlement (CE) n° 1850/2006 de la Commission européenne du 14 décembre 2006 relatif aux modalités de certification du houblon et des produits du houblon semblent indiquer que la certification du houblon et des produits du houblon concerne la qualité de ceux-ci ⁽⁸⁾, de sorte, qu'à première vue, la réglementation de cette certification relève de la compétence des régions et que les articles 2 à 7 du projet échappent dès lors à la compétence de l'autorité fédérale.

⁽⁶⁾ Exposé des motifs du projet devenu 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 1280/003, pp. 6 et 62.

⁽⁷⁾ Voir en ce qui concerne la délimitation de cette compétence fédérale par rapport à celle des régions en matière de politique agricole, notamment, l'avis 32.043/1/V du 26 juillet 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires, l'avis 35.517/3 du 27 mai 2003 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 octobre 2003 confiant aux Régions l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et l'avis 38.398/3 du 31 mai 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

⁽⁸⁾ Cela semble être confirmé par le fait que l'article 10 du projet dispose que les infractions à ses articles 1^{er} (lire: 2) à 7 ainsi qu'au règlement (CE) n° 1850/2006 sont recherchées, constatées et punies conformément à la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime et non pas conformément à la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

Interrogé à ce sujet, le délégué s'est limité à faire référence aux règles répartitrices de compétences en vigueur. À propos d'une demande d'avis antérieure, le délégué dans l'affaire alors à l'examen a toutefois déclaré que l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire effectue bien des contrôles phytosanitaires pour le houblon ⁽⁹⁾. Le Conseil d'État ne dispose cependant pas des connaissances scientifiques et factuelles requises pour apprécier si la certification visée par le règlement (CE) n° 1850/2006 implique également d'effectuer des contrôles phytosanitaires. Ce n'est toutefois que dans cette hypothèse - et dans cette mesure - que l'autorité fédérale sera compétente pour prendre les mesures nécessaires en exécution du règlement précité. Il s'impose dès lors de formuler une réserve en ce qui concerne les articles 2 à 7 du projet.

3.3. Pour autant qu'on puisse considérer que les mesures visées aux articles 8 et 9 du projet aient une incidence sur la sécurité de la chaîne alimentaire, le fondement juridique quant à la compétence de ces articles se trouve à l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

FORMALITÉS

4. L'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

Des pièces communiquées par le délégué, il résulte que le présent projet a été examiné le 9 octobre 2008 par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole. Des pièces figurant dans le dossier indiquent que le projet a été approuvé le 26 novembre 2008 par la voie de la procédure d'approbation écrite, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Avis 42.447/3 du 19 mars 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant des dispositions abrogatoires relatives au Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux.

⁽¹⁰⁾ Il faut rappeler que la concertation visée à l'article 6, § 3bis, de la loi du 8 août 1980 doit avoir lieu avec les gouvernements régionaux, ce qui n'empêche pas qu'une délégation en la matière puisse être donnée au ministre compétent, étant entendu qu'elle doit alors être expresse.

On notera que le protocole du 6 juillet 2005 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions ne prévoit pas une telle procédure. Elle est en revanche prévue par les règlements d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole et du groupe de travail permanent de celle-ci. Seule une intervention du législateur spécial peut dissiper l'incertitude juridique relative au déroulement des différentes procédures de coopération.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Sous réserve de l'observation relative à la compétence de l'autorité fédérale, le préambule doit également faire référence aux 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, qui constituent le fondement juridique permettant d'attribuer à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire les missions visées par le projet.

Article 3

6. L'annexe I du règlement (CE) n/ 1850/2006 ne prévoit pas de conditions auxquelles doit répondre un doseur d'humidité. L'article 3, c), du projet vise vraisemblablement à permettre de contrôler le respect de l'exigence fixée à l'annexe I, a), de ce règlement, par moyen d'un doseur d'humidité.

En toute hypothèse, la disposition précitée doit être réécrite pour exprimer l'intention exacte des auteurs du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	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. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS