KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.815/VR/3
VAN 23 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, op 4 februari 2010 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 maart 2010, en met toepassing van artikel 85*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, nogmaals verlengd tot 6 april 2010, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van het aardappelcysteaaltje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 23 februari 2010, 9 maart 2010 en 23 maart 2010 (derde kamer) en 23 maart 2010 (verenigde kamers), 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 toegespitst op 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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 2007/33/EG van de Raad van 11 juni 2007 betreffende de bestrijding van het aardappelcysteaaltje en houdende intrekking van richtlijn 69/465/EEG. Het ontwerp voorziet in de eerste plaats in de opsporing van de aanwezigheid van het aardappelcysteaaltje op velden, door middel van "officiële onderzoeken" (lees: officiële controles), zijnde controles vastgesteld, toegestaan of uitgevoerd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV of Agentschap). Daarnaast voorziet het ontwerp in maatregelen ter bestrijding van het aardappelcysteaaltje, voornamelijk op de velden waar hun aanwezigheid officieel is geregistreerd.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van de artikelen 16 tot 22 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen.

3. Het aardappelcysteaaltje is een parasiet op de wortels van de aardappelplant, die zich voedt met alles wat de plant wil vormen. In geval van besmetting neemt de aardappelproductie volgens de gemachtigden af met 50 %, en kan die zelfs helemaal verdwijnen als geen bestrijdingsmaatregelen worden genomen.

De gemachtigden verklaren voorts dat het aardappelcysteaaltje volgens de huidige stand van de wetenschap geen ziekte veroorzaakt die kan overgaan op de mens.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

4.1. Op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het landbouwbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid voor bepaalde aangelegenheden. Te dezen is artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van die bijzondere wet relevant. Volgens 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. Overigens is de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet ook bevoegd voor "de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen".

De Raad van State heeft er in het verleden steeds op gewezen dat inzake landbouw de federale overheid bevoegd is voor het "sanitaire 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 onderzoek van het voorliggende ontwerp brengt de Raad van State ertoe om de tot dusver door de afdeling Wetgeving gevolgde adviespraktijk aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

4.2. In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt niet nader bepaald wat onder de "veiligheid van de voedselketen" moet worden verstaan.

---

(1) Zie m.b.t. de afbakening van de federale bevoegdheid en die van de gewesten inzake het landbouwbeleid, onder meer 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.

Zoals blijkt uit de toelichting die de gemachtigden aan de Raad van State hebben verstrekt, kan aan die omschrijving een enge of een ruime draagwijdte worden gegeven. In een enge zin zou de "veiligheid van de voedselketen" betrekking kunnen hebben op maatregelen die genomen worden om ervoor te zorgen dat de elementen die voorkomen in de voedselketen geen ziekten bij de mens kunnen veroorzaken. In een ruime zin zou de term ook betrekking kunnen hebben op maatregelen die genomen worden om vanuit een sanitair oogpunt de kwaliteit van de planten en de dieren te verzekeren, los van de vraag of de ziekten waaraan de planten of de dieren lijden of zouden kunnen lijden al dan niet van aard zijn om ziekten bij de mens te veroorzaken.

Nu de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor uiteenlopende interpretaties vatbaar is, dient gezocht te worden naar de bedoeling van de bijzondere wetgever, zoals die kan worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, waarbij onder meer artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervangen.

4.3. In de tekst van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet werd nog geen gewag gemaakt van de "veiligheid van de voedselketen". Volgens het voorontwerp zou de federale overheid inzake planten bevoegd blijven voor "de normering en de daarop toepasselijke controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid". Inzake dieren zou zij bevoegd blijven voor "de normering en de daarop toepasselijke controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid" [(2)].

In zijn advies over dat ontwerp suggereerde de Raad van State de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid op een andere manier te bepalen:

> "De bevoegdheid van de federale overheid hangt aldus mede af van het doel dat deze met een bepaalde maatregel wil bereiken: dat doel moet bestaan in het beschermen van de volksgezondheid.
>
> De ervaring leert dat het omschrijven van bevoegdheden in functie van doelstellingen tot interpretatieproblemen aanleiding geeft. Dit is te dezen des te

---

(2) Voorontwerp van wet, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 39.

meer het geval, nu «het beschermen van de volksgezondheid» een vage uitdrukking is.

De Raad van State stelt overigens vast dat in de memorie van toelichting een enigszins andere omschrijving gegeven wordt van de domeinen waarvoor de federale overheid bevoegd blijft. In de memorie van toelichting wordt immers gesteld dat de federale overheid bevoegd blijft «'voor de aangelegenheden die [haar] toelaten een optimaal [sanitair] beleid te voeren via het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen». Als dat inderdaad de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, kan in het ontworpen artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1. en 2. (lees: 1/ en 2/), beter verwezen worden naar de maatregelen die vereist zijn voor het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, dan naar de bescherming van de volksgezondheid" [(3)].

De regering is op die laatste suggestie ingegaan. In het bij de Senaat ingediende ontwerp wordt de federale bevoegdheid omschreven met verwijzing naar "het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen". In de memorie van toelichting wordt hierbij opgemerkt dat de federale overheid bevoegd blijft voor de aangelegenheden die haar moeten toelaten "een optimaal sanitair beleid te voeren via het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", en dat die federale bevoegdheid betrekking heeft op "de normering, de op deze normen toepasbare controle en het opleggen van sanitaire, fytosanitaire, veterinaire of kwalitatieve criteria voor grondstoffen, dieren, planten en dierlijke en plantaardige producten". In dit verband wordt voorts het voorzorgsbeginsel ter sprake gebracht: "Ingevolge het voorzorgsprincipe dat inzake volksgezondheid prevaleert en teneinde een doeltreffend sanitair beleid te kunnen voeren, geldt deze federale bevoegdheid ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens." De aan de gewesten overgedragen bevoegdheid omvat, gelet op het voorgaande, "de tot [dan] toe federale bevoegdheid [...] inzake normering en de daarop toepasselijke controle die tot doel heeft de kwaliteit van grondstoffen, dieren, planten, dierlijke en plantaardige producten en de plantaardige sector te verbeteren zonder sanitaire doeleinden na te streven" [(4)].

In de verdere bespreking van het ontwerp is benadrukt dat aan de gewesten het beleid inzake de kwaliteit werd overgedragen, en dat de federale overheid bevoegd bleef voor het sanitaire beleid (in de Nederlandse tekst soms ook het gezondheidsbeleid

---

(3) Advies 31.226/VR van 20 februari 2001, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 47.

(4) Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 14-15.

genoemd) [5]. Inzake planten kwam die bevoegdheidsverdeling er concreet op neer dat de gewesten bevoegd werden gemaakt voor wat in 2001 volgens de algemene uitgavenbegroting behoorde tot het domein "teeltmateriaal" van het Bestuur voor de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige sector (DG 4) van het toenmalige federale ministerie van Landbouw, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor wat behoorde tot het domein "plantenbescherming" van dat bestuur [6].

Ook op het voorzorgsbeginsel is tijdens de verdere bespreking nader ingegaan. Er is opgemerkt dat de ervaring heeft geleerd "dat het niet eenvoudig is te bepalen of een materie de hele voedselketen of de veiligheid van de verbruikers kan treffen", en dat de regering daarom "voorrang geeft aan een globale aanpak en de nadruk legt op alle materies van de federale overheid, die bevoegd is voor de bescherming van de volksgezondheid". Het voorzorgsbeginsel houdt ook in "dat een eenvormig beleid moet worden gevoerd, met name voor de materies die zowel het gezondheidsbeleid (overschotten, gevolgen voor de voedselketen en de gezondheid, ...) als de kwalitatieve aanpak betreffen (prestatie van het product, ...) zoals bij pesticiden" [7].

Gevraagd naar de betekenis van het begrip "veiligheid van de voedselketen" heeft de regering verklaard dat het gaat om het geheel van "dierlijke en plantaardige

---

(5) Zie i.h.b. de verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 5.

(6) Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.
Inzake dieren werden de bevoegdheden eveneens verdeeld op grond van de criteria vervat in de algemene uitgavenbegroting: de gewesten werden bevoegd gemaakt voor wat volgens de algemene uitgavenbegroting behoorde tot het domein "kwaliteit van de dieren" van het Bestuur voor dierengezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten (DG 5) van het toenmalige federale ministerie van Landbouw, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor wat behoorde tot het domein "veterinaire diensten" van dat bestuur (pp. 151-152).

(7) Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 6. In dezelfde zin ook pp. 152-153; verklaring door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 50-1280/3, p. 6.

elementen die een rol spelen in het voedingsproces van de mens" (8). In die optiek "is het criterium «gezondheid» niet beperkt tot de veiligheid van het vlees (9) voor de mens, maar houdt het tevens in dat gelet moet worden op de gezondheid van het vlees (in het algemeen) of van de planten, als elementen van de voedselketen" (10).

4.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is geweest van de bijzondere wetgever om het "beleid inzake de kwaliteit" over te dragen aan de gewesten, en om aan de federale overheid de bevoegdheid inzake het "sanitaire beleid" voor te behouden.

De aldus omschreven afbakening van de respectieve bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid staat niet met zoveel woorden in de bijzondere wet. Ze is het gevolg van de zeer ruime opvatting van het voorzorgsbeginsel die de bijzondere wetgever hanteerde toen hij het criterium van de "veiligheid van de voedselketen" in de bijzondere wet inschreef. Aangezien het volgens de wetgever niet mogelijk was om met zekerheid te bepalen of een planten- of dierenziekte een gevaar kon inhouden voor de volksgezondheid, is ervoor geopteerd om aan de federale overheid de mogelijkheid te bieden om ten aanzien van planten- en dierenziekten een doeltreffend en globaal sanitair beleid te voeren, "ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens" (11). Er is geen uitzondering gemaakt voor ziekten waarvan, volgens de stand van de wetenschap, redelijkerwijze mag worden aangenomen dat ze enkel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de plantaardige of dierlijke producten, niet voor de gezondheid van de mens. Zoals door de gemachtigden aan de Raad van State is uitgelegd, kan overigens niet uitgesloten worden dat de wetenschappelijke inzichten op dit punt evolueren.

Zoals uit de tekst van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/ (en 2/), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt, is de bevoegdheid van de federale overheid

---

(8) Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

(9) Lees: veiligheid van het vlees of van de planten.

(10) Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

(11) Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

bovendien omschreven in termen van doelstellingen. Maatregelen met een sanitair of fytosanitair oogmerk behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het gaat dan in het bijzonder om maatregelen die, wat planten en plantaardige producten betreft, gericht zijn op het bestrijden van schadelijke organismen, meer bepaald op het voorkomen van het invoeren of een verdere verspreiding ervan. De omstandigheid dat dergelijke fytosanitaire maatregelen ook de kwaliteit ten goede komen, doet aan de bevoegdheid van de federale overheid geen afbreuk. Omgekeerd zijn ook de gewesten bevoegd om ten aanzien van schadelijke organismen bepaalde maatregelen te nemen, maar die maatregelen mogen dan enkel gericht zijn op het behoud of de verbetering van de kwaliteit; ze mogen dus niet van fytosanitaire aard zijn.

4.5. Met het om advies voorgelegde ontwerp beogen de stellers te voorzien in een regeling die het mogelijk moet maken om het aardappelcysteaaltje, een voor de aardappel schadelijk organisme, te bestrijden, in het bijzonder door velden en aardappelen te onderwerpen aan maatregelen die erop gericht zijn de aanwezige populatie aardappelcysteaaltjes terug te dringen en hun verdere verspreiding te voorkomen. Aldus gaat het om een fytosanitaire regeling.

Gelet op dit kenmerk van de regeling, kan de federale overheid zich te dezen beroepen op haar bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen, begrepen in de ruime zin die de bijzondere wetgever voor ogen stond, om de ontworpen regeling aan te nemen.

De omstandigheid dat de aantasting van de aardappelplant geen ziekte is die kan overgaan op de mens, doet aan die conclusie geen afbreuk, eveneens omwille van de ruime interpretatie die blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 aan het begrip "veiligheid van de voedselketen" moet worden gegeven.

4.6. In artikel 3, § 4, 2/, van het ontwerp wordt bepaald dat de officiële controle naar de aanwezigheid van het aardappelcysteaaltje op velden niet vereist is voor "het planten van pootaardappelen bestemd voor het voortbrengen van niet-gecertificeerde pootaardappelen" die aan een aantal nader bepaalde voorwaarden voldoen. Die bepaling vormt de omzetting van artikel 4, lid 4, b), van richtlijn 2007/33/EG. In die laatste bepaling wordt echter gesproken van "pootgoed" zonder meer, niet van

"niet-gecertificeerd" pootgoed. Gevraagd naar de reden van de toevoeging van het woord "niet-gecertificeerde", heeft één van de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Il s'agissait d'une demande des Régions au sein du comité de suivi, afin de ne pas interférer avec la compétence régionale en matière de plantes certifiées."

Ervan uitgaande dat de federale overheid bevoegd is voor alle fytosanitaire maatregelen, behoort ook het beschermen van gecertificeerde pootaardappelen tegen het aardappelcysteaaltje tot haar bevoegdheid, ook al zijn de gewesten bevoegd voor het certificeren op zich. Het woord "niet-gecertificeerde" dient dan ook te worden weggelaten.

5. Tot de officiële maatregelen die in het kader van de bestrijding van het aardappelcysteaaltje kunnen worden genomen, behoort de levering van bepaalde besmette aardappelen (artikel 10, 2/) aan een verwerkings- of sorteerbedrijf met geschikte en door het Agentschap goedgekeurde afvalverwijderingsmethodes (zie bijlage 3, deel III, B, bij het ontwerp).

De vraag rijst of de federale overheid met die maatregel niet treedt op het domein van het afvalstoffenbeleid, een aangelegenheid die op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort tot de bevoegdheid van de gewesten [(12)].

Op grond van haar bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen is de federale overheid ongetwijfeld bevoegd inzake het bestemmen van planten, plantaardige producten of ander materiaal voor vernietiging en verwijdering. De vernietiging en de verwijdering zelf van de tot "afvalstof" geworden planten, plantaardige

---

(12) Zie hierover advies 43.767/3 van 20 november 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 mei 2008 betreffende de bestrijding van aviaire influenza, en advies 47.180/3 van 13 oktober 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 november 2009 betreffende veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren. In die adviezen is ingegaan op de afbakening van de bevoegdheid van de federale overheid inzake dierengezondheid (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) ten opzichte van de bevoegdheid van de gewesten inzake afvalstoffenbeleid.

producten of ander materiaal (die aan hun normale economische bestemming zijn onttrokken) behoren daarentegen tot de bevoegdheid van de gewesten.

In dit verband heeft één van de gemachtigden het volgende verklaard:

> "En ce qui concerne la problématique de l'élimination des déchets visée à l'annexe III, section 3, B), et le problème de l'interférence avec les compétences régionales en matière de déchets, [...] l'Agence est compétente pour la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ainsi que pour l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, pris en exécution de la loi précitée. L'Agence intervient aux seules fins de prévenir le risque de propagation d'organismes nuisibles, et n'a pas vocation à s'immiscer dans la compétence régionale en matière de déchets."

Met die redenering kan worden ingestemd. Op grond van haar bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen kan de federale overheid weliswaar maatregelen nemen met betrekking tot de vernietiging en de verwijdering van besmette planten en plantaardige producten, maar dan enkel om de verdere verspreiding van schadelijke organismen te voorkomen.

In bijlage 3, deel III, B, bij het ontwerp zou de tekst nader gepreciseerd moeten worden om de beperkte draagwijdte van die bevoegdheid duidelijker tot uiting te brengen. Het Agentschap is niet bevoegd om zich uit te spreken over alle aspecten van een afvalverwijderingsmethode, maar enkel over die aspecten die verband houden met het risico op verspreiding van schadelijke organismen. De Raad van State suggereert dan ook om te schrijven:

"De in artikel 10, 2/, bedoelde officieel vastgestelde maatregelen bestaan uit de levering van de aardappelen aan een verwerkings- of sorteerbedrijf dat werkt volgens methodes waarvan door het Agentschap is vastgesteld dat zij geen risico op verspreiding van aardappelcysteaaltjes inhouden."

RECHTSGROND

6.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke

organismen. Volgens één van de gemachtigden gaat het meer bepaald om artikel 2, § 1, 1., 4., 5., 6. en 7., en § 2, van die wet. Met die opvatting kan worden ingestemd.

6.2. In zoverre het ontwerp voorziet in het verlenen van opdrachten aan het FAVV - die, zoals één van de gemachtigden verklaart, gerekend moeten worden tot de "gewone" opdrachten van het Agentschap (zie ook opmerking 4.5) - geeft het, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, uitvoering aan artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 7/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Het ontwerp doet op enkele punten vragen rijzen vanuit het oogpunt van de overeenstemming met richtlijn 2007/33/EG (zie ook opmerking 4.6, hiervóór).

7.1. In artikel 3, § 4, van het ontwerp wordt bepaald in welke gevallen de officiële controle naar de aanwezigheid van het aardappelcysteaaltje op velden niet vereist is. De inleidende zin is niet conform de inleidende zin van artikel 4, lid 4, van de richtlijn. Er is immers geen sprake van de voorwaarde dat de verantwoordelijke officiële instantie moet hebben vastgesteld dat er geen risico is van verspreiding van het aardappelcysteaaltje.

De betrokken gemachtigde heeft in dit verband het volgende verklaard:

> "Article 4, 4., de la directive: les organismes officiels ont-ils établi l'absence de risque de propagation des nématodes à kystes de la pomme de terre?
>
> Oui. On considère qu'il n'y a pas de risque de propagation en limitant la zone géographique de circulation des produits concernés."

Het komt de Raad van State voor dat deze uitleg niet volstaat. De richtlijn lijkt een beoordeling *in concreto* te veronderstellen.

7.2. Volgens artikel 3, § 4, 1/, is de officiële controle niet vereist voor het planten van planten bestemd voor het voortbrengen van planten die bestemd zijn voor opplant, voor zover die planten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Artikel 3, § 4, 2/, voorziet in een gelijkaardige afwijking voor het planten van pootaardappelen bestemd voor het voortbrengen van pootaardappelen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Anders dan in artikel 4, lid 4, a) en b), van de richtlijn, wordt echter niet bepaald dat de planten of de pootaardappelen bestemd moeten zijn op opplant resp. de teelt van eigen pootgoed "op dezelfde teeltplaats, die zich binnen een officieel afgebakend gebied bevindt".

In dit verband heeft de betrokken gemachtigde het volgende verklaard:

> "Ces mots ont été remplacés par les conditions a) et b), ainsi que la définition de «lieu de production». Le principe est de définir la zone officiellement dans l'arrêté."

De voorwaarden opgenomen in a) en b) van 1/ en 2/ van artikel 3, § 4, van het ontwerp lijken niet helemaal te beantwoorden aan hetgeen in de richtlijn is bepaald, ook niet indien gelezen in samenhang met de definitie van het begrip "productie-eenheid" in artikel 2, 8/, van het ontwerp. De stellers van het ontwerp wordt aanbevolen om nauwer aan te sluiten bij de tekst van de richtlijn.

7.3. In artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt *in fine* de term "terugdringen" gebruikt, terwijl in artikel 9, lid 2, eerste lid, van de richtlijn de term "uitroeien" wordt gebruikt.

Gevraagd naar dit terminologisch verschil, heeft één van de gemachtigden de volgende uitleg verstrekt:

> "Le terme «suppression», tel qu'employé dans la directive, est un mot qui est défini dans la norme NIMP5 (glossaire) de l'IPPC (International Plant Protection Convention). C'est une formule internationale, qui signifie, dans ce contexte particulier «réduction des populations d'organismes nuisibles». Il a été jugé préférable de «traduire» ce terme bien spécifique pour qu'il soit plus compréhensible, tant dans la version française que dans la version néerlandaise, tout en restant parfaitement conforme à l'objectif de la directive.
>
> Par ailleurs, à titre d'illustration, il est stipulé, à l'article 1er, que «La présente directive établit les mesures à prendre par les Etats membres contre […]

(les) nématodes à kystes, afin de déterminer leur répartition, de prévenir leur propagation et de les combattre». Il n'est nullement question de les «éradiquer»."

Die uitleg lijkt een passende verantwoording te bieden.

7.4. Artikel 10, 1/, van het ontwerp vormt de omzetting van artikel 10, lid 1, a), van de richtlijn. In de bepaling van het ontwerp wordt verwezen naar "een door de Europese Commissie goedgekeurde passende methode".

De bedoelde methode moet nog door de Commissie worden vastgesteld, ter uitvoering van artikel 10, lid 2, van de richtlijn. Alhoewel de omzetting in het interne recht van richtlijnen volledig moet zijn, dient niet te worden voorzien in de omzetting van richtlijnbepalingen die in procedures voorzien voor toekomstige regelgeving. De verwijzing naar de nog door de Commissie vast te stellen methode dient dan ook te worden weggelaten. Zodra de Commissie de bedoelde methode zal hebben vastgesteld, zal het ontworpen koninklijk besluit moeten worden aangevuld met bepalingen die dan de omzetting vormen van het desbetreffende besluit van de Commissie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. In het eerste lid van de aanhef (dat, gelet op de opmerking hierna, het tweede lid wordt) precisere men de rechtsgrond zoals hiervóór omschreven (zie opmerking 6.1).

9. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en een lid (dat het derde lid wordt) waarin wordt verwezen naar de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 7/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (zie opmerking 6.2).

Artikel 9

10. Volgens artikel 9, § 3, kan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen, aanvullende bestrijdingsmaatregelen vaststellen.

Één van de gemachtigden heeft hierbij de volgende toelichting verstrekt:

> "Il s'agit des mesures complémentaires de lutte du même type que celles qui sont prescrites par le § 2. La subdélégation n'a pour objectif que de compléter le programme de lutte visée par le § 1er."

Aldus bekeken, is de subdelegatie van bevoegdheid aanvaardbaar. De beperking dat het om maatregelen van dezelfde aard moet gaan, die enkel bedoeld zijn om het bestrijdingsprogramma bedoeld in paragraaf 1 te vervolledigen, dient echter in paragraaf 3 te worden ingeschreven. Zoals de subdelegatie van bevoegdheid thans is bepaald, is ze immers te ruim.

Bijlagen

11. In bijlage 3, deel III, A, dient in de Nederlandse tekst van punt 1 het woord "verwijdering" te worden vervangen door het woord "bestrijding" (zie de Nederlandse tekst van bijlage III, deel III, A, 1, van richtlijn 2007/33/EG).

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS, G. DE LEVAL,	
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	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. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.815/VR/3
DU 23 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par la Ministre de l'Agriculture, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 22 mars 2010, et en application de l'article 85*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de nouveau prorogé jusqu'au 6 avril 2010, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 23 février 2010, 9 mars 2010 et 23 mars 2010 (troisième chambre) et 23 mars 2010 (chambres réunies), a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 soumis pour avis vise à transposer en droit interne la directive 2007/33/CE du Conseil du 11 juin 2007 concernant la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre et abrogeant la directive 69/465/CEE. Le projet prévoit en premier lieu de détecter la présence dans les champs des nématodes à kystes de la pomme de terre au moyen d'"examens officiels" (lire: contrôles officiels), à savoir des contrôles établis, autorisés ou réalisés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA ou Agence). En outre, il prévoit des mesures de lutte contre le nématode à kystes de la pomme de terre, principalement dans les champs où sa présence est officiellement consignée.

L'arrêté en projet est destiné à se substituer aux articles 16 à 22 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

3. Le nématode à kystes de la pomme de terre est un parasite sur les racines de la plante de pomme de terre qui se nourrit de tout ce qui contribue à sa formation. Les délégués ont déclaré qu'en cas de contamination, la production de pommes de terre diminue de 50 % et peut même être complètement détruite si aucune mesure de lutte n'est prise.

En outre, les délégués déclarent que, dans l'état actuel de la science, les nématodes à kystes de la pomme de terre ne sont pas une maladie pouvant être transmise à l'homme.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

4.1. L'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les régions sont compétentes en ce qui concerne la politique agricole, sans préjudice de la compétence fédérale pour certaines matières. En l'occurrence, c'est l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1/, de cette loi spéciale qui est pertinent. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne 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". Par ailleurs, en vertu de l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2/, de la loi spéciale, l'autorité fédérale est également compétente pour ce qui touche "aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire".

Dans le passé, le Conseil d'État a toujours 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 (1).

L'examen du présent projet conduit le Conseil d'État à réexaminer la jurisprudence suivie jusqu'à présent par la section de législation.

4.2. La loi spéciale du 8 août 1980 ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par la "sécurité de la chaîne alimentaire".

Comme l'indiquent les explications que les délégués ont fournies au Conseil d'État, cette définition peut faire l'objet d'une interprétation restrictive ou extensive. Dans

(1) Voir en ce qui concerne la délimitation de la compétence fédérale et 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.

une conception restrictive, la "sécurité de la chaîne alimentaire" pourrait viser les mesures à prendre afin de garantir que les éléments qui interviennent dans la chaîne alimentaire ne soient pas susceptibles de provoquer des maladies humaines. Dans une conception plus large, cette notion pourrait viser également les mesures à prendre en vue de garantir la qualité des plantes et des animaux d'un point de vue sanitaire, indépendamment de la question de savoir si les affections dont sont atteints ou dont pourraient être atteints les plantes ou les animaux sont ou non susceptibles de provoquer des maladies humaines.

Dès lors que le texte de la loi spéciale du 8 août 1980 peut faire l'objet d'interprétations divergentes, il convient de rechercher l'intention du législateur spécial, telle qu'elle peut être déduite des travaux parlementaires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, qui remplace notamment l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.3. Le texte de l'avant-projet de loi spéciale soumis au Conseil d'État ne faisait pas encore état de la "sécurité de la chaîne alimentaire". Selon l'avant-projet, l'autorité fédérale restait compétente, en ce qui concerne les végétaux, pour les "normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et [le] contrôle de ces normes, en vue de la protection de la santé publique". En ce qui concerne les animaux, elle restait compétente pour les "normes relatives à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale, et [le] contrôle de ces normes, en vue de la protection de la santé publique" (2).

Dans son avis sur ce projet, le Conseil d'État suggérait de déterminer d'une autre manière la compétence réservée à l'autorité fédérale:

> "La compétence de l'autorité fédérale dépend donc notamment de l'objectif qu'elle veut atteindre avec une mesure donnée: cet objectif doit consister en la protection de la santé publique.
>
> L'expérience montre que la description de compétences en fonction d'objectifs donne lieu à des problèmes d'interprétation. En l'occurrence, c'est d'autant plus le cas que «la protection de la santé publique» est une expression vague.

(2) Avant-projet de loi, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/1, p. 39.

> Au demeurant, le Conseil d'État constate que l'exposé des motifs donne une description quelque peu différente des domaines pour lesquels l'autorité fédérale reste compétente. En effet, l'exposé des motifs indique que l'autorité fédérale reste compétente «pour les matières qui lui permettent de mener une politique sanitaire optimale par l'intermédiaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire». Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, il serait préférable de faire référence dans l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1 et 2 (lire: 1/ et 2/), en projet, aux mesures requises pour assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, plutôt qu'à la protection de la santé publique" (3).

Le gouvernement a accueilli cette dernière suggestion. Dans le projet déposé au Sénat, la compétence fédérale vise à "assurer la sécurité de la chaîne alimentaire". L'exposé des motifs relève à cet égard que l'autorité fédérale demeure compétente pour les matières qui doivent lui permettre "de mener une politique sanitaire optimale par l'intermédiaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire" et que cette compétence fédérale concerne "l'établissement de normes, les contrôles relatifs à ces normes et l'imposition de critères sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires ou qualitatifs applicables pour ce qui est des matières premières, des animaux, du secteur végétal, des plantes et des produits animaux et végétaux". À cet égard, le principe de précaution est en outre évoqué: "Il est prévu, en application du principe de précaution, qui prévaut en matière de santé publique, et pour que l'on puisse mener une politique sanitaire efficace, que cette compétence fédérale doit être exercée en tous cas, que la maladie soit ou non reconnue actuellement comme étant nuisible à l'homme". La compétence attribuée aux régions comprend, vu ce qui précède, "la compétence jusqu'[alors] fédérale relative à l'établissement de normes et au contrôle de leur application, en vue d'améliorer la qualité des matières premières, des animaux, des plantes et des produits animaux et végétaux et du secteur végétal, sans poursuivre d'objectifs sanitaires" (4).

Lors de la suite de l'examen du projet, il a été relevé que la politique relative à la qualité a été transférée aux régions et que l'autorité fédérale demeurait compétente pour la politique sanitaire (en néerlandais: "sanitair beleid" mais parfois aussi

---

(3) Avis 31.226/VR du 20 février 2001, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/1, p. 47.

(4) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/1, pp. 14-15.

"gezondheidsbeleid") [5]. En ce qui concerne les végétaux, cette répartition de compétence impliquait concrètement que les régions devenaient compétentes pour ce qui relevait en 2001, selon le budget général des dépenses, du domaine du "matériel de reproduction" de l'Administration de la qualité des matières premières et du secteur végétal (DG 4) du ministère fédéral de l'Agriculture de l'époque, tandis que l'autorité fédérale demeurait compétente pour ce qui relevait du domaine de la "protection de végétaux" de cette administration [6].

Le principe de précaution a également été évoqué au cours de ces discussions. On a observé que, "d'expérience, on sait qu'il n'est pas toujours aisé de définir quand une matière peut affecter la chaîne alimentaire ou la santé des consommateurs" et que le gouvernement donne dès lors "la priorité à une approche globale et [fait] ressortir l'ensemble de chacune de ces matières à l'autorité fédérale, compétente en matière de protection de la santé publique". Le principe de précaution implique également "que doit être menée une politique univoque, notamment dans les matières qui relèvent tout à la fois de la politique de la santé publique (résidus, conséquences pour la chaîne alimentaire et la santé humaine, ...) et de l'approche qualitative (performance du produit, ...), comme c'est le cas en matière de pesticides" [7].

Interrogé quant à la signification de la notion de "sécurité de la chaîne alimentaire", le gouvernement a déclaré qu'il s'agit d'un ensemble d'"éléments animaux

---

(5) Voir notamment la déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/7, p. 5.

(6) Déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, cité, p. 151.En ce qui concerne les animaux, les compétences ont également été réparties sur la base de critères compris dans le budget général des dépenses: les régions sont devenues compétentes pour ce qui relevait, selon le budget général des dépenses, du domaine de la "qualité des animaux" de l'Administration de la santé animale et de la qualité des produits animaux (DG 5) du ministère fédéral de l'Agriculture de l'époque tandis que l'autorité fédérale demeurait compétente pour ce qui relevait du domaine des "services vétérinaires" de cette administration (pp. 151-152).

(7) Déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, cité, p. 6. Dans le même sens, également pp. 152-153; déclaration du Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, n/ 50-1280/3, p. 6.

et végétaux qui rentrent dans le processus d'alimentation de l'homme" [8]. Dans cette optique, "le critère «sanitaire» ne se limite pas à la sûreté de la viande [9] pour l'homme mais implique qu'il faut avoir égard également au caractère sain de la viande (en général) ou des végétaux (dans leur ensemble) en tant qu'éléments de la chaîne alimentaire" [10].

4.4. Il ressort des travaux préparatoires que l'intention du législateur spécial a été de transférer aux régions la "politique de qualité" et de réserver à l'autorité fédérale la compétence en matière de "politique sanitaire".

La délimitation ainsi tracée des compétences respectives des régions et de l'autorité fédérale n'est pas expressément évoquée dans la loi spéciale. Elle est le résultat de la conception très large du principe de précaution adoptée par le législateur spécial au moment d'inscrire le critère de la "sécurité de la chaîne alimentaire" dans la loi spéciale. Dès lors que selon le législateur, il n'était pas possible de déterminer avec certitude si une maladie animale ou végétale pouvait comporter un danger pour la santé publique, il a choisi de doter l'autorité fédérale de la possibilité de mener une politique sanitaire globale et efficace en matière de maladies végétales et animales, "que la maladie soit ou non reconnue actuellement comme étant nuisible à l'homme" [11]. Aucune exception n'a été faite pour les maladies dont, dans l'état actuel de la science, on peut raisonnablement supposer qu'elles n'ont d'effets que sur la qualité des produits végétaux ou animaux et pas sur la santé humaine. Comme les délégués l'ont exposé au Conseil d'État, on ne peut par ailleurs pas exclure que les connaissances scientifiques évoluent sur ce point.

En outre, ainsi qu'il ressort du texte de l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1/ (et 2/) de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence de l'autorité fédérale est définie en termes d'objectifs. Des mesures à caractère sanitaire ou phytosanitaire relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'agit plus particulièrement de mesures qui, pour ce

---

(8) Déclaration du Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, *cité*, p. 151.

(9) Lire: sûreté de la viande ou des végétaux.

(10) Déclaration du Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, *cité*, p. 151.

(11) Exposé des motifs, *cité*, p. 14.

qui concerne les végétaux et les produits végétaux, sont destinées à lutter contre les organismes nuisibles et plus précisément à en éviter l'importation ou la propagation. La circonstance que de telles mesures phytosanitaires favorisent aussi la qualité n'affecte pas la compétence de l'autorité fédérale. Inversement, les régions sont également compétentes pour prendre certaines mesures à l'encontre d'organismes nuisibles mais celles-ci ne peuvent alors être destinées qu'au maintien ou à l'amélioration de la qualité; elles ne peuvent donc pas être de nature phytosanitaire.

4.5. Les auteurs du projet soumis pour avis visent à mettre en place un régime devant permettre de lutter contre le nématode à kystes de la pomme de terre, un organisme nuisible à la pomme de terre, plus particulièrement en soumettant les champs et les pommes de terres à des mesures destinées à réduire la population existante de nématodes à kystes de la pomme de terre et à prévenir leur propagation. Il s'agit donc d'un régime phytosanitaire.

Vu cette particularité du régime, l'autorité fédérale peut en l'espèce invoquer sa compétence en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, dans l'acception large envisagée par le législateur spécial, pour adopter les dispositions en projet.

La circonstance que l'infestation de la plante de pomme de terre n'est pas une maladie transmissible à l'homme n'enlève rien à cette conclusion, ce qui résulte également de l'interprétation large qui, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001, doit être donnée à la notion de "sécurité de la chaîne alimentaire".

4.6. L'article 3, § 4, 2/, du projet énonce que le contrôle officiel de la présence des nématodes à kystes de la pomme de terre effectué dans le champ n'est pas requis pour "la plantation de pommes de terre de semence destinées à la production de pommes de terre de semence non certifiées" qui répondent à un certain nombre de conditions bien déterminées. Cette disposition transpose l'article 4, paragraphe 4, b), de la directive 2007/33/CE. Cette dernière disposition ne fait toutefois mention que de "pommes de terre de semence" et non de pommes de terre de semence "non certifiées". Interrogé sur le motif de l'ajout des mots "non certifiées", un des délégués a répondu ce qui suit:

> "Il s'agissait d'une demande des Régions au sein du comité de suivi, afin de ne pas interférer avec la compétence régionale en matière de plantes certifiées."

Compte tenu du fait que l'autorité fédérale est compétente pour prendre toutes les mesures phytosanitaires, la protection de pommes de terre de semence certifiées contre les nématodes à kystes de la pomme de terre relève également de sa compétence, même si les régions sont compétentes pour la certification proprement dite. On omettra dès lors les mots "non certifiées".

5. La livraison de certaines pommes de terre contaminées (article 10, 2/) à une entreprise de transformation ou de triage disposant de procédures d'élimination des déchets appropriées et approuvées par l'Agence (voir annexe 3, section III, B, du projet) fait partie des mesures officielles pouvant être prises dans le cadre de la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre.

La question se pose de savoir si, par cette mesure, l'autorité fédérale n'empiète pas sur le domaine de la politique en matière de déchets qui, en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, ressortit aux régions [(12)].

En vertu de sa compétence en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, l'autorité fédérale est assurément compétente en ce qui concerne l'affectation des végétaux, produits végétaux ou autres objets à la destruction et à l'arrachage. La destruction et l'arrachage mêmes des végétaux, produits végétaux ou autres objets (soustraits à leur destination économique normale) qui sont devenus des "déchets" relèvent par contre de la compétence des régions.

À cet égard, un des délégués a déclaré ce qui suit:

"En ce qui concerne la problématique de l'élimination des déchets visée à l'annexe III, section 3, B), et le problème de l'interférence avec les compétences

---

(12) Voir à cet égard l'avis 43.767/3 du 20 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mai 2008 relatif à la lutte contre l'influenza aviaire et l'avis 47.180/3 du 13 octobre 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 novembre 2009 relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies. Ces avis abordent la délimitation de la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la santé des animaux (article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980) par rapport à la compétence des régions en matière de politique des déchets.

> régionales en matière de déchets, [...] l'Agence est compétente pour la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ainsi que pour l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, pris en exécution de la loi précitée. L'Agence intervient aux seules fins de prévenir le risque de propagation d'organismes nuisibles, et n'a pas vocation à s'immiscer dans la compétence régionale en matière de déchets."

On peut souscrire à ce raisonnement. En vertu de sa compétence en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, l'autorité fédérale peut certes prendre des mesures relatives à la destruction et à l'arrachage des végétaux et des produits végétaux contaminés, mais avec pour seul objectif d'éviter la propagation d'organismes nuisibles.

Le texte de l'annexe 3, section III, B, du projet devrait être précisé afin de mieux exprimer la portée limitée de cette compétence. L'Agence n'est pas compétente pour se prononcer sur tous les aspects d'une procédure d'élimination des déchets mais seulement sur les aspects liés au risque de propagation d'organismes nuisibles. Le Conseil d'État propose dès lors d'écrire:

"Les mesures arrêtées officiellement, visées à l'article 10, 2/, sont la livraison des pommes de terre à une entreprise de transformation ou de triage opérant selon des procédures dont l'Agence constate qu'elles ne comportent pas de risque de propagation de nématodes à kystes de la pomme de terre."

FONDEMENT JURIDIQUE

6.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Selon l'un des délégués, il s'agit plus particulièrement de l'article 2, § 1er, 1., 4., 5., 6. et 7., et § 2, de cette loi. On peut se rallier à ce point de vue.

6.2. Dans la mesure où le projet prévoit de confier des missions à l'AFSCA - qui, comme le déclare l'un des délégués, doivent relever des missions "ordinaires" de l'Agence (voir également l'observation 4.5) - il met en oeuvre, sur le fondement du pouvoir général d'exécution du Roi visé à l'article 108 de la Constitution, l'article 4, §§ 1er à 3, et l'article 5, alinéa 2, 7/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Sur quelques points, le projet soulève des questions de conformité avec la directive 2007/33/CE (voir aussi l'observation 4.6, ci-dessus).

7.1. L'article 3, § 4, du projet prévoit dans quels cas le contrôle officiel de la présence des nématodes à kystes de la pomme de terre, effectué dans les champs, n'est pas requis. La phrase introductive n'est pas conforme à la phrase introductive de l'article 4, paragraphe 4, de la directive. En effet, elle ne fait pas mention de la condition que les organismes officiels responsables doivent avoir établi l'absence de risque de propagation des nématodes à kystes de la pomme de terre.

À ce propos, le délégué concerné a déclaré ce qui suit:

> "Article 4, 4., de la directive: les organismes officiels ont-ils établi l'absence de risque de propagation des nématodes à kystes de la pomme de terre?
>
> Oui. On considère qu'il n'y a pas de risque de propagation en limitant la zone géographique de circulation des produits concernés."

Selon le Conseil d'État, ces explications paraissent insuffisantes. La directive semble supposer une appréciation concrète.

7.2. Selon l'article 3, § 4, 1/, le contrôle officiel n'est pas requis pour la plantation de végétaux destinés à la production de végétaux destinés à la plantation, pour autant que ceux-ci remplissent certaines conditions. L'article 3, § 4, 2/, prévoit une dérogation similaire pour la plantation de pommes de terre de semence destinées à la production de pommes de terre de semence qui remplissent certaines conditions. Contrairement à l'article 4, paragraphe 4, a) et b), de la directive, il n'est toutefois pas prévu que les végétaux ou les pommes de terre de semence doivent être destinés, respectivement, à la plantation et à la production de pommes de terre de semence "dans le même lieu de production situé dans une zone définie officiellement".

À cet égard, le délégué concerné a déclaré ce qui suit:

"Ces mots ont été remplacés par les conditions a) et b), ainsi que la définition de «lieu de production». Le principe est de définir la zone officiellement dans l'arrêté."

Les conditions figurant sous a) et b) des 1/ et 2/ de l'article 3, § 4, du projet ne paraissent pas répondre en tous points aux dispositions de la directive, pas même si elles sont combinées avec la définition de la notion d'"unité de production" à l'article 2, 8/, du projet. Il est recommandé aux auteurs du projet de se rapprocher davantage du texte de la directive.

7.3. À la fin de l'article 9, § 2, alinéa 1er, du projet, il est fait usage du terme "réduire", alors que l'article 9, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive utilise le terme "suppression".

Interrogé sur cette différence terminologique, l'un des délégués a donné les précisions suivantes:

"Le terme «suppression», tel qu'employé dans la directive, est un mot qui est défini dans la norme NIMP5 (glossaire) de l'IPPC (International Plant Protection Convention). C'est une formule internationale, qui signifie, dans ce contexte particulier «réduction des populations d'organismes nuisibles». Il a été jugé préférable de «traduire» ce terme bien spécifique pour qu'il soit plus compréhensible, tant dans la version française que dans la version néerlandaise, tout en restant parfaitement conforme à l'objectif de la directive.

Par ailleurs, à titre d'illustration, il est stipulé, à l'article 1er, que «La présente directive établit les mesures à prendre par les Etats membres contre […] (les) nématodes à kystes, afin de déterminer leur répartition, de prévenir leur propagation et de les combattre». Il n'est nullement question de les «éradiquer»."

Ces explications paraissent donner une justification adéquate.

7.4. L'article 10, 1/, du projet transpose l'article 10, paragraphe 1, a), de la directive. La disposition du projet fait mention d'"une méthode appropriée approuvée par la Commission européenne".

La méthode visée doit encore être arrêtée par la Commission, en exécution de l'article 10, paragraphe 2, de la directive. Bien que la transposition en droit interne de directives doive être totale, il ne faut pas transposer les dispositions des directives qui prévoient des procédures pour des réglementations ultérieures. On omettra dès lors la référence à la méthode que la Commission doit encore arrêter. Dès que celle-ci aura défini la méthode visée, l'arrêté royal en projet devra être complété par des dispositions transposant la décision concernée de la Commission.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

8. Au premier alinéa du préambule (qui, eu égard à l'observation ci-dessous, devient le deuxième alinéa), on précisera le fondement juridique tel qu'il est défini ci-dessus (voir l'observation 6.1).

9. Dans le préambule, il faut ajouter un alinéa (qui devient le premier alinéa) faisant référence à l'article 108 de la Constitution, et un alinéa (qui devient le troisième alinéa) faisant référence aux articles 4, §§ 1er à 3, et 5, alinéa 2, 7/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (voir l'observation 6.2).

Article 9

10. Selon l'article 9, § 3, le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions peut définir des mesures complémentaires de lutte.

À cet égard, l'un des délégués a donné les précisions suivantes:

> "Il s'agit des mesures complémentaires de lutte du même type que celles qui sont prescrites par le § 2. La subdélégation n'a pour objectif que de compléter le programme de lutte visée par le § 1er."

Vue sous cet angle, la subdélégation de compétence est admissible. La restriction selon laquelle il doit s'agir de mesures du même type, qui n'ont pour objectif que de compléter le programme de lutte visé au paragraphe 1er, doit toutefois être inscrite au paragraphe 3. Dans sa formulation actuelle, le subdélégation de compétence est en effet trop large.

Annexes

11. À l'annexe 3, section III, A, on remplacera dans le texte néerlandais du point 1 le mot "verwijdering" par le mot "bestrijding" (voir le texte néerlandais de l'annexe III, section III, A, 1, de la directive 2007/33/CE).

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS, G. DE LEVAL,	assesseurs de la
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	section de législation,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports sont été présentés par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS

La troisième chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	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 R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS