



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.006/1
van 29 maart 2013

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van de
bijlagen VI en VII van het
koninklijk besluit van
10 augustus 2005 betreffende
de bestrijding van voor planten
en plantaardige producten
schadelijke organismen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.006/1
du 29 mars 2013

sur

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant les annexes VI
et VII de l'arrêté royal du
10 août 2005 relatif à la lutte
contre les organismes nuisibles
aux végétaux et aux produits
végétaux'

Op 6 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van de bijlagen VI en VII van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2013.

*

Le 6 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les annexes VI et VII de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mars 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de bijlagen VI en VII bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 'betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten strijdige organismen' te vervangen. Deze bijlagen bevatten het model van de fytosanitaire certificaten voor uitvoer en voor wederuitvoer. De vermeldingen op deze certificaten werden aangepast aan gewijzigde terminologie in de herziene tekst van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten, aangenomen te Rome op 17 november 1997.¹

2.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 23 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 'betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen'. Naar luid van deze bepaling kan de minister bevoegd voor Volksgezondheid de bijlagen bij dat koninklijk besluit wijzigen (eerste lid) en kan hij bovendien uitvoeringsmaatregelen nemen om te voldoen aan de door de Commissie of de Raad aangenomen toepassingsbepalingen van richtlijn 2000/29/EG² (tweede lid).

De bij het ontworpen besluit te vervangen formulieren komen weliswaar ook voor in richtlijn 2004/105/EG³, maar aangezien de formulieren in die richtlijn betrekking hebben op de invoer uit derde landen die verdragspartijen zijn bij het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten⁴ en niet, zoals in het ontworpen besluit, op de (weder)uitvoer, kan het ontworpen besluit niet worden beschouwd als een uitvoeringsmaatregel om te voldoen aan richtlijn 2004/105/EG. Het ontworpen besluit kan bijgevolg geen rechtsgrond vinden in artikel 23, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005.

¹ De instemmingsteksten van de drie gewesten met dit gemengde verdrag zijn reeds verschenen in het Belgisch Staatsblad, maar dit blijkt niet het geval te zijn voor de instemmingswet met dit verdrag. Het ontwerp van instemmingswet werd nochtans reeds op 6 mei 2004 aangenomen door de Kamer, waarmee de parlementaire procedure beëindigd is (zie *Parl.St.* Kamer, 2003-04, nr. 51-912/2). Ook indien het verdrag geacht kan worden daardoor de vereiste parlementaire instemming te hebben verkregen, kunnen de verdragsbepalingen vooralsnog niet worden tegengeworpen aan particulieren, aangezien de instemmingswet en de tekst van het verdrag nog niet zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Overigens werd de tekst van het verdrag evenmin gevoegd bij de instemmingsteksten van de drie gewesten, overeenkomstig artikel 14 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen'. Het gegeven dat het verdrag overeenkomstig artikel XXI.4 in werking is getreden op 2 oktober 2005, zijnde de dertigste dag nadat het verdrag door twee derden van de verdragsluitende partijen is aanvaard, doet daaraan geen afbreuk, aangezien het verdrag overeenkomstig de artikelen 167 en 190 van de Grondwet in de interne rechtsorde slechts verbindend kan zijn dan nadat de parlementaire instemming is verkregen en het verdrag is bekendgemaakt. De instemmingswet met dit verdrag dient bijgevolg zo snel mogelijk samen met de verdragstekst te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

² Bedoeld wordt richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 'betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen'.

³ Richtlijn 2004/105/EG van de Commissie van 15 oktober 2004 'tot vaststelling van de modellen van officiële fytosanitaire certificaten of fytosanitaire certificaten voor wederuitvoer waarvan in Richtlijn 2000/29/EG van de Raad vermelde planten, plantaardige producten of andere materialen uit derde landen vergezeld moeten gaan'. Deze richtlijn is genomen ter uitvoering van richtlijn 2000/29/EG.

⁴ Zie immers artikel 1 van richtlijn 2004/105/EG.

Het ontworpen besluit kan daarentegen wel rechtsgrond vinden in het eerste lid van artikel 23, aangezien het te dezen gaat om wijzigingen van de bijlagen bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 die van bijkomstige of detailmatige aard zijn.

2.2. Artikel 23 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. Aangezien artikel 23 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 ook rechtsgrond vindt in artikel 2, § 2, van de wet van 2 april 1971, zoals *sub* 2.2 is uiteengezet, moet in het eerste lid van de aanhef verwezen worden naar “artikel 2” en niet naar “artikel 2, § 1, 4”. Bovendien moet dan ook melding worden gemaakt van de wijziging van dat artikel 2 bij de wet van 27 december 2004.

4. Gelet op hetgeen *sub* 2.1 is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet in het tweede lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 23, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de remplacer les annexes VI et VII de l'arrêté royal du 10 août 2005 ‘relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux’. Ces annexes comportent le modèle des certificats phytosanitaires d'exportation et de réexportation. Les mentions figurant sur ces certificats ont été adaptées à la terminologie modifiée dans le texte revu de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux, adoptée à Rome le 17 novembre 1997 ¹.

¹ Les textes portant assentiment des trois régions à ce traité mixte ont déjà été publiés au Moniteur belge, mais ce n'est manifestement pas le cas pour la loi d'assentiment à cette convention. Le projet de loi d'assentiment a pourtant déjà été adopté le 6 mai 2004 par la Chambre, ce qui a clos la procédure parlementaire (voir *Doc. parl.* Chambre, 2003-04, n° 51-912/2). Même si la convention peut être réputée avoir ainsi obtenu l'assentiment parlementaire requis, les dispositions contractuelles ne peuvent à ce jour pas être opposées aux particuliers, dès lors que la loi d'assentiment et le texte de la convention n'ont pas encore été publiés au Moniteur belge. Le texte de la convention n'a d'ailleurs pas non plus été joint aux textes d'assentiment des trois régions, conformément à l'article 14 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions ‘relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.’ Le fait que conformément à l'article XXI.4, la convention est entrée en vigueur le 2 octobre 2005, c'est-à-dire le trentième jour après que la convention a été acceptée par deux tiers des parties contractantes, n'y change rien, dès lors que conformément aux articles 167 et 190 de la Constitution, la convention ne peut être contraignante dans l'ordre juridique interne qu'après que l'assentiment parlementaire a été obtenu et que la convention a été publiée. La loi d'assentiment à cette convention doit par conséquent être publiée au Moniteur belge avec le texte de la convention dans les plus brefs délais.

2.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 23 de l'arrêté royal du 10 août 2005 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'. Selon cette disposition, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut modifier les annexes de cet arrêté royal (alinéa 1^{er}) et peut en outre prendre des mesures d'exécution pour se conformer aux dispositions d'application de la directive 2000/29/CE adoptées par la Commission ou le Conseil ² (alinéa 2).

Les formulaires à remplacer par l'arrêté en projet figurent certes aussi dans la directive 2004/105/CE ³, mais dès lors que les formulaires de cette directive concernent l'importation de pays tiers qui sont parties contractantes à la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux ⁴ et non, comme dans l'arrêté en projet, l'exportation (la réexportation), l'arrêté en projet ne peut pas être considéré comme une mesure d'exécution pour se conformer à la directive 2004/105/CE. L'arrêté en projet ne peut dès lors pas trouver de fondement juridique dans l'article 23, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 août 2005.

Par contre, l'arrêté en projet peut effectivement trouver son fondement juridique à l'alinéa 1^{er} de l'article 23, dès lors qu'il s'agit en l'occurrence de modifications aux annexes de l'arrêté royal du 10 août 2005 qui constituent des mesures d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

2.2. L'article 23 de l'arrêté royal du 10 août 2005 trouve pour sa part un fondement juridique à l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

3. L'article 23 de l'arrêté royal du 10 août 2005 trouvant également un fondement juridique à l'article 2, § 2, de la loi du 2 avril 1971, comme il est exposé au point 2.2, il faut mentionner « l'article 2 » et non « l'article 2, § 1^{er}, 4. » dans le premier alinéa du préambule. En outre, il faut dès lors faire état de la modification de cet article 2 par la loi du 27 décembre 2004.

² Il s'agit de la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 'concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté'.

³ Directive 2004/105/CE de la Commission du 15 octobre 2004 'établissant les modèles de certificats phytosanitaires ou de certificats phytosanitaires de réexportation officiels, accompagnant des végétaux, des produits végétaux ou autres objets réglementés par la directive 2000/29/CE du Conseil, en provenance de pays tiers'. Cette directive a été prise en exécution de la directive 2000/29/CE.

⁴ Voir en effet l'article 1^{er} de la directive 2004/105/CE.

4. Vu ce qui a été exposé au point 2.1 concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet, il faudra faire référence dans le deuxième alinéa du préambule à l'article 23, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 août 2005.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME