

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.054/3
VAN 23 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 juli 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 september 2008, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de uitvoering van de verplichte keuringen op spuittoestellen en de betaling ervan", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) de uitvoering van verplichte keuringen op spuittoestellen kan toevertrouwen aan de gewesten. In het ontwerpbesluit worden ook de vergoedingen bepaald die de eigenaars voor elke keuring of herkeuring moeten betalen.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 10 augustus 2004 betreffende de uitvoering van de verplichte keuringen op spuittoestellen en de betaling ervan.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

2. Het uitvoeren van verplichte keuringen op spuittoestellen is een taak die tot de bevoegdheid van het Agentschap kan worden gerekend.

Nu het ontwerpbesluit betrekking heeft op taken die zijn blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid (zie artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), rijst de vraag in hoeverre de federale overheid het Agentschap kan machtigen om de uitvoering van die taken toe te vertrouwen aan de gewesten.

2.1. In beginsel kunnen rechtspersonen overeenkomsten sluiten, voorzover zulks past in hun opdracht. Te dezen strekt het ontwerp ertoe om het Agentschap, met toepassing van artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, te machtigen om bepaalde overeenkomsten te sluiten, en om de voorwaarden te bepalen waaronder van die machtiging gebruik gemaakt kan worden.

Wanneer de overeenkomst gesloten wordt, zoals het te dezen de bedoeling is, tussen een publiekrechtelijke rechtspersoon die valt onder de bevoegdheid van de federale overheid, enerzijds, en een gewest (of een publiekrechtelijke rechtspersoon die onder de bevoegdheid van een contractsgewest valt), anderzijds, brengt het stelsel van de

.../...

bevoegdheidsverdeling mee dat de contractuele vrijheid van de partijen specifieke beperkingen kent.

De bedingen van de overeenkomst moeten dan op een zodanige wijze worden geformuleerd dat ze geen inbreuk maken op de respectieve bevoegdheden van de betrokken overheden. Ze mogen er ook niet toe leiden dat de uitoefening van de respectieve bevoegdheden door de betrokken overheden onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. De bedingen van de overeenkomst moeten met andere woorden blijk geven van een eerbiediging van ieders bevoegdheden.

Voor de federale overheid die een aan haar bevoegdheid onderworpen publiekrechtelijke rechtspersoon machtigt om een overeenkomst met een gewest te sluiten, betekent zulks in de eerste plaats dat ze de machtiging niet afhankelijk mag stellen van voorwaarden ten aanzien van de wederpartij, die strijdig zijn met de autonomie van de gewesten. Daarenboven mag de machtiging er niet toe leiden dat de federale overheid afstand doet van haar eigen bevoegdheden, ten voordele van de gewesten.

Hieruit volgt dat de medewerking van de gewesten aan de opdracht van het Agentschap beperkt moet blijven tot het stellen van bepaalde materiële handelingen, en niet mag inhouden dat de gewesten op het domein van de veiligheid van de voedselketen overheidsgezag kunnen uitoefenen.

2.2. Wat nu het ontworpen besluit betreft, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de keuring van spuittoestellen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid; de gewesten beschikken terzake over geen enkele bevoegdheid.

Bovendien wordt in artikel 2, § 2, 2/ en 3/, van het ontwerpbesluit bepaald dat de gewesten dienen in te staan voor de inning van de fondsen (keuringsbedragen) en verantwoordelijk zijn voor het beheer van de geïnde fondsen.

Zoals het ontworpen besluit is geconcipieerd, dient te worden geconcludeerd dat de medewerking van de gewesten te dezen niet louter beperkt is tot het stellen van bepaalde materiële handelingen, maar dat het een afstand van bevoegdheid inhoudt naar de gewesten toe. De federale overheid gaat met het voorliggende ontwerp dan ook haar bevoegdheid te buiten.

In het licht van deze conclusie ziet de Raad van State af van een verder onderzoek van de inhoud van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.054/3
DU 23 SEPTEMBRE 2008

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 30 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 29 septembre 2008, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'exécution des contrôles obligatoires sur les pulvérisateurs et à leur rétribution", a donné l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'Agence), peut confier aux régions l'exécution de contrôles obligatoires sur les pulvérisateurs. L'arrêté en projet fixe également les rétributions que les propriétaires doivent payer pour chaque contrôle ou nouveau contrôle.

Le projet est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 10 août 2004 relatif à l'exécution des contrôles obligatoires sur les pulvérisateurs et à leur rétribution.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

2. L'exécution de contrôles obligatoires sur les pulvérisateurs est une tâche qui peut être rangée parmi les compétences de l'Agence.

L'arrêté en projet ayant trait à des missions qui sont encore de la compétence de l'autorité fédérale (voir l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), la question se pose de savoir dans quelle mesure l'autorité fédérale peut habiliter l'Agence à confier l'exécution de ces missions aux régions.

2.1. En principe, les personnes morales peuvent conclure des conventions, pour autant que celles-ci s'inscrivent dans le cadre de leur mission. En l'occurrence, le projet entend habiliter l'Agence à conclure certaines conventions et à déterminer les conditions d'utilisation de cette habilitation en application de l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

Lorsque, comme c'est le propos en l'occurrence, la convention est conclue entre une personne morale de droit public relevant de la compétence de l'autorité fédérale, d'une part, et une région (ou une personne morale de droit public relevant de la compétence d'une région contractante), d'autre part, le système de partage des compétences implique que la liberté contractuelle des parties est soumise à des limites spécifiques.

Les clauses de la convention doivent être formulées de telle manière qu'elles ne portent pas atteinte aux compétences respectives des autorités concernées. Elles ne peuvent pas non plus rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences respectives. Autrement dit, les clauses de la convention doivent respecter les compétences de chacun.

Pour l'autorité fédérale qui habilite une personne morale de droit public relevant de sa compétence à conclure une convention avec une région, cela signifie tout d'abord qu'elle ne peut pas soumettre l'habilitation à des conditions à l'égard du cocontractant qui soient contraires à l'autonomie des régions. En outre, l'habilitation ne peut pas avoir pour effet que l'autorité fédérale renonce à ses propres compétences en faveur des régions.

La collaboration des régions à la mission de l'Agence doit dès lors se limiter à l'accomplissement de certains actes matériels et ne peut impliquer que les régions puissent exercer la puissance publique en matière de sécurité de la chaîne alimentaire.

2.2. À propos de l'arrêté en projet, il faut tout d'abord constater que le contrôle des pulvérisateurs relève de la compétence de l'autorité fédérale; les régions n'ont aucun pouvoir en la matière.

L'article 2, § 2, 2/ et 3/, de l'arrêté en projet dispose en outre que les régions sont chargées de la perception des fonds (rétributions du contrôle) et de la gestion de ceux qui sont perçus.

Au regard de la conception de l'arrêté en projet, force est de constater que la collaboration des régions ne se limite en l'occurrence pas simplement à l'accomplissement de certains actes matériels, mais qu'elle implique une cession de compétence à celles-ci. Le projet à l'examen excède dès lors la compétence de l'autorité fédérale.

À la lumière de cette conclusion, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen du contenu du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	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 K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS