

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.860/VR
VAN 23 JUNI 2009VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 10 juni 2009 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met T e w e r k s t e l l i n g , E c o n o m i e , W e t e n s c h a p p e l i j k O n d e r z o e k e n B r a n d b e s t r i j d i n g e n D r i n g e n d e M e d i s c h e H u l p verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten v a n l a n d b o u w g e w a s s e n e n g r o e n t e g e w a s s e n", heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.860/VR
DU 23 JUIN 2009DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, le 10 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes", a donné l'avis suivant:

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé jusqu'au quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de omzetting van richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen en van richtlijn 2002/55/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van groentezaad.

Het ontwerp voorziet in een rassenlijst van landbouwgewassen en in een rassenlijst van groentegewassen, die door de minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor het landbouwbeleid, worden samengesteld volgens de in het ontwerp opgenomen regels (hoofdstukken I en II). Het bevat voorts regels betreffende de bekendmaking van de rassenlijsten (hoofdstuk III), betreffende de instandhouding van toegelaten rassen (hoofdstuk IV), betreffende het behoud op de rassenlijsten (hoofdstuk V), en betreffende gewassen die op de gemeenschappelijke (EU-)rassenlijsten zijn ingeschreven (hoofdstuk VI), alsmede slotbepalingen (hoofdstuk VII).

BEVOEGDHEID

2. Op grond van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG en van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG dient elke lidstaat een rassenlijst van landbouwgewassen en een rassenlijst voor groentegewassen op te stellen. Die lijsten gelden voor het hele Belgische grondgebied en kunnen derhalve niet eenzijdig door een gewest worden uitgevaardigd. Weliswaar betreft het ontwerp niet de nationale rassenlijsten, maar wel vormen de erin opgenomen regels de basis voor het opstellen van die lijsten op grond van het Interregionaal Protocol "Teeltmateriaal" van 31 maart 2004. Te dien aanzien kan worden verwezen naar opmerking 3 van advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen", die luidt:

"3. Het ontwerp bevat regels betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen en van groentegewassen op de nationale rassenlijst van groentegewassen. Zulke rassenlijsten dienen op grond van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG en

.../...

artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG door elke EU-lidstaat te worden opgesteld. Zij gelden voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat. Een inschrijving op een nationale rassenlijst door een gewest geldt dus noodzakelijkerwijze voor het gehele Belgische grondgebied. Een regeling betreffende deze inschrijving overstijgt de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest en kan door dat gewest dus niet eenzijdig worden uitgevaardigd. In dit verband wordt evenwel in de aanhef van het ontwerp - en door de gemachtigde - verwezen naar de regels die zijn opgenomen in het Interregionaal Protocol «Teeltmateriaal» van 31 maart 2004, genomen ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij. Op grond van dit artikel dienen de gewesten een protocol te sluiten betreffende, onder meer, het opmaken van de nationale catalogi (rassenlijsten) van landbouw- en groentegewassen.

Dit volstaat evenwel niet om het ontwerp conform de bevoegdheidverdelende regels te maken. Het genoemde protocol bevat immers zowel bepalingen die de gewesten kunnen bezwaren als bepalingen die de burgers persoonlijk kunnen binden, zodat met dat protocol op grond van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij decreet en ordonnantie instemming had dienen te worden betuigd, wat niet het geval is ⁽¹⁾. Bij gebrek aan zulk een instemming kan het Interregionaal Protocol «Teeltmateriaal» van 31 maart 2004 - of althans de bepalingen ervan die de gewesten kunnen bezwaren of de burger persoonlijk kunnen binden - geen gevolg hebben, zodat het niet in aanmerking kan worden genomen voor de nadere uitwerking van de regeling inzake de nationale rassencatalogi in een uitvoeringsbesluit.

Het genoemde protocol, dat overigens beter als samenwerkingsakkoord kan worden betiteld, zal derhalve, wil het gevolgen kunnen hebben, dienen te worden onderworpen aan parlementaire instemming. Aangezien de implementatie van artikel 18 van richtlijn 2002/53/EG en artikel 18 van richtlijn 2002/55/EG een betrokkenheid van de federale overheid vereist nu die bevoegd is gebleven voor «de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen» (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), zal het samenwerkingsakkoord ook dienen te worden gesloten met de federale overheid en door de federale wetgever dienen te worden goedgekeurd ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

⁽²⁾ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Ook dient eraan te worden herinnerd dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord er niet toe mag leiden dat een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een hem toegewezen bevoegdheid (Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2; zie inzake landbouw ook advies 43.936/3 van 15 januari 2008 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden"), zoals thans, wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het geval is in artikel 2, eerste lid, van het Interregionaal Protocol "Teeltmateriaal".

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de nationale rassenlijsten, slechts doorgang kan vinden nadat een samenwerkingsakkoord betreffende de nationale rassenlijst of -lijsten door de bevoegde wetgevers is goedgekeurd. Het ontwerp is op dit vlak dan ook op zijn minst voorbarig" ⁽³⁾.

Bovendien heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 45.556/VR van 15 december 2008 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij "geoordeeld dat ook dat samenwerkingsakkoord parlementaire instemming behoeft.

Nu noch dat laatste samenwerkingsakkoord, noch het Interregionaal Protocol "Teeltmateriaal" parlementaire instemming hebben ontvangen, kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering er zich niet op beroepen om het ontworpen besluit uit te vaardigen.

4. Conclusie is derhalve dat het ontworpen besluit, of althans grote delen ervan, in de huidige stand van de regelgeving geen doorgang kan vinden ⁽⁴⁾. De Raad van State, afdeling Wetgeving ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan.

⁽³⁾ Eenzelfde opmerking werd opgenomen in advies 46.486/4/VR van 15 juni 2009 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering "introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés".

⁽⁴⁾ Wat betreft de artikelen 18, § 2, en 19 van het ontwerp, dient bovendien opmerking 4 uit het genoemde advies 44.370/VR/3 in herinnering te worden gebracht, die luidt:
"De artikelen 19, § 2, en 20 van het ontwerp hebben (mede) betrekking op het verbod van of het voorschrijven van specifieke gebruiksvoorwaarden voor rassen die een risico voor de volksgezondheid inhouden. In dit verband dient te worden gewezen op het reeds aangehaalde artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De artikelen 19, § 2, en 20 van het ontwerp dienen te worden aangepast teneinde rekening te houden met het zo-even in herinnering gebrachte bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale overheid".

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de transposer la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles et la directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes.

Le projet prévoit un catalogue des variétés des espèces de plantes agricoles ainsi qu'un catalogue des variétés des espèces de légumes à élaborer par le ministre de la Région de Bruxelles-Capitale qui est compétent pour la politique agricole, selon les règles inscrites dans le projet (chapitres I^{er} et II). Il comprend en outre des règles concernant la publication des catalogues des variétés (chapitre III), le maintien des variétés admises (chapitre IV), le maintien dans les catalogues des variétés (chapitre V) et les plantes inscrites dans les catalogues communs (CE) de variétés (chapitre VI), ainsi que des dispositions finales (chapitre VII).

COMPÉTENCE

2. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2002/53/CE et de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE, chaque État membre doit établir un catalogue des variétés des espèces de plantes agricoles et un catalogue des variétés des espèces de légumes. Ces catalogues valent pour l'ensemble du territoire belge et ne peuvent dès lors être établis unilatéralement par une région. Certes, le projet ne concerne pas le catalogue national des variétés, mais les règles qui y figurent constituent effectivement la base pour l'établissement de ces catalogues en vertu du Protocole interrégional "Matériel de reproduction" du 31 mars 2004. À cet égard, il peut être renvoyé à l'observation 3 de l'avis 44.370/VR/3 du 6 mai 2008 sur un projet devenu l'arrêté du gouvernement flamand du 26 septembre 2008 portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes, qui est formulée comme suit:

[traduction]

"3. Le projet comporte des règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles et des variétés de légumes dans le catalogue national des variétés des espèces de légumes. Les articles 3, paragraphe 1^{er}, de la

.../...

directive 2002/53/CE et 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE imposent à chaque État membre d'établir de tels catalogues des variétés. Ils couvrent l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Il s'ensuit qu'une inscription dans un catalogue national des variétés par une région touche nécessairement l'ensemble du territoire belge. Des règles gouvernant cette inscription excèdent la compétence territoriale de la région concernée, qui ne peut dès lors les imposer unilatéralement. À cet égard, l'intitulé du projet - et le délégué - font cependant référence aux règles du Protocole interrégional «Matériel de reproduction» du 31 mars 2004, adopté en exécution de l'article 13 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche. Cet article impose notamment aux régions de conclure un protocole relatif à l'établissement des catalogues nationaux (catalogue des variétés) de plantes agricoles et de légumes.

Ce n'est toutefois pas suffisant pour assurer la conformité du projet aux règles répartitrices de compétences. En effet, le protocole précité comporte à la fois des règles susceptibles de grever les régions et des dispositions qui peuvent lier les citoyens individuellement, de sorte que l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions impose que le décret et l'ordonnance lui donnent assentiment, ce qui n'est pas le cas ⁽¹⁾. À défaut d'un tel assentiment, le Protocole interrégional «Matériel de reproduction» du 31 mars 2004 - ou à tout le moins celles de ses dispositions qui sont susceptibles de grever les régions ou de lier les citoyens individuellement - ne peut avoir d'effets et il ne peut par conséquent fonder un arrêté d'exécution qui précise les règles qui s'appliquent aux catalogues nationaux des variétés.

Il s'ensuit que, pour qu'il puisse avoir effet, le protocole précité, qui devrait d'ailleurs plutôt être intitulé accord de coopération, devra être soumis à l'assentiment parlementaire. Dès lors que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour les «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» (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980), la transposition de l'article 18 de la directive 2002/53/CE et de l'article 18 de la directive 2002/55/CE requiert son intervention, de sorte qu'elle devra également être partie à l'accord de coopération et que le législateur fédéral devra y donner son assentiment ⁽²⁾.

⁽¹⁾ *Note 1 de l'avis cité*: Les législateurs compétents n'ont pas non plus donné l'assentiment à l'accord de coopération du 30 mars 2004.

⁽²⁾ *Note 2 de l'avis cité*: Il faut également rappeler que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée (Cour constitutionnelle, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.2; voir également, en matière d'agriculture, l'avis 43.936/3 du 15 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité"), comme c'est actuellement le cas à l'article 2, alinéa 1^{er}, du Protocole interrégional "Matériel de reproduction" en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'ensuit que dans la mesure où il concerne les catalogues nationaux des variétés, l'arrêté en projet ne peut se concrétiser qu'après que les législateurs compétents auront donné leur assentiment à un accord de coopération concernant le ou les catalogues nationaux des variétés. À cet égard, le projet est dès lors à tout le moins prématuré" ⁽³⁾.

En outre, dans l'avis 45.556/VR du 15 décembre 2008 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij", le Conseil d'État, section de législation, a estimé que cet accord de coopération requiert également un assentiment parlementaire.

Dès lors que ni ce dernier accord de coopération, ni le Protocole interrégional "Matériel de reproduction" n'ont reçu l'assentiment parlementaire, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut les invoquer pour édicter l'arrêté en projet.

4. Force est dès lors de conclure que, dans l'état actuel de la législation, l'arrêté en projet, ou du moins d'importants éléments de celui-ci, ne peut se concrétiser ⁽⁴⁾. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à l'examiner plus avant.

⁽³⁾ Une observation identique figure dans l'avis 46.486/4/VR du 15 juin 2009 concernant un projet d'arrêté du gouvernement wallon "introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés".

⁽⁴⁾ En ce qui concerne les articles 18, § 2, et 19 du projet, il convient en outre de rappeler l'observation 4 de l'avis 44.370/VR/3 susvisé, qui s'énonce comme suit: [traduction] "Les articles 19, § 2, et 20 du projet portent (notamment) sur l'interdiction de variétés qui présentent un risque pour la santé publique ou la prescription de conditions d'utilisation spécifiques les concernant. À cet égard, on se reportera à l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée. Les articles 19, § 2, et 20 du projet doivent être adaptés afin de tenir compte de la réserve qui vient d'être rappelée quant à la compétence de l'autorité fédérale".

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren
Messieurs

PH. HANSE,

P. LIÉNARDY,
J. SMETS,
J. JAUMOTTE,
B. SEUTIN,
P. BARRA,

Mevrouwen
Mesdames

H. COUSY,
J. VELAERS,
A. WEYEMBERGH,
V. VANNES,

C. GIGOT,
A.-M. GOOSSENS,

Les chambres réunies étaient composées de

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessoren van de afdeling Wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffiers,
greffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de
H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-
afdelingshoofd, en de H. J.-L. PAQUET, eerste
auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. SMETS.

Les rapports ont été présentés par
M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de
section, et M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

PH. HANSE