KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.879/3
VAN 9 JULI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 12 juni 2009 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van een officiële vertegenwoordiging van de landbouw", heeft het volgende advies gegeven:

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

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van een officiële vertegenwoordiging van de landbouw.

De wijzigingen hebben betrekking op de Nationale Landbouwraad. Er wordt een bepaling toegevoegd naar luid waarvan die raad een instelling is als bedoeld bij artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de regels betreffende de samenstelling en het voorzitterschap ervan en betreffende het presentiegeld worden gewijzigd, en er wordt een bepaling opgenomen betreffende de reiskosten. Tot slot bevat het ontwerp een bepaling betreffende de inwerkingtreding.

3. Krachtens artikel 10, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 15 september 1924 is de Nationale Landbouwraad een studie- en adviesorgaan zonder beslissingsbevoegdheid. Het betreft een orgaan dat binnen het centrale bestuur is opgezet. Zulk een orgaan kan als zodanig worden opgericht op grond van artikel 37 van de Grondwet, naar luid waarvan de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning.

Op grond van dat artikel kan de Koning een adviesorgaan oprichten voor zover het gaat om een louter binnen het bestuur opgericht orgaan dat als taak heeft de Regering voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen. De Koning vindt in die bepaling echter niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan privé-personen of -verenigingen of aan autonome instellingen, bijvoorbeeld betreffende

de samenstelling van het adviesorgaan. Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist. Het ontworpen besluit heeft derhalve slechts rechtsgrond voor zover de in het ontworpen artikel 9, tweede lid, bedoelde representatieve landbouworganisaties niet verplicht worden om vertegenwoordigers in de Nationale Landbouwraad voor te stellen, maar het daarentegen gaat om een louter facultatieve kandidaatstelling. Zulks zou in artikel 9 van het koninklijk besluit van 15 september 1924 beter tot uiting moeten komen.

BEVOEGDHEID

4. Luidens het ontworpen artikel 9, eerste lid, tweede volzin, is de Nationale Landbouwraad een instelling als bedoeld bij artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Krachtens het eerste lid van dat laatste artikel regelt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten, naargelang het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en "organismen", onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanwijst.

Te dezen gaat het evenwel niet om een vertegenwoordiging van de gewesten in de Nationale Landbouwraad, maar wel om een vertegenwoordiging van representatieve landbouworganisaties die in het Vlaamse en in het Waalse Gewest actief zijn. Aangezien artikel 92*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enkel betrekking heeft op de vertegenwoordiging van de gewesten als zodanig, is het niet correct te bepalen dat de Nationale Landbouwraad "een instelling als bedoeld in artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" is. De ontworpen tweede volzin van artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 15 september 1924 (artikel 1, 1/, van het ontwerp) dient derhalve te vervallen.

5. Er dient te worden gewezen op artikel 40 van het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de Federale Staat, 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. Krachtens dit artikel zal de Nationale Landbouwraad zijn samengesteld uit "volgens een in gezamenlijk overleg vastgestelde procedure door de Gewesten aangestelde leden". De ontworpen regeling is niet in overeenstemming met dit artikel.

.../...

Zoals evenwel in advies 40.444/1/2/3/4 van 12, 15 en 16 mei 2006 werd opgemerkt [(1)], is het in strijd met de bevoegdheidverdelende regels dat een federaal orgaan uitsluitend zou bestaan uit door de gewesten of door bepaalde gewesten aangewezen leden. Vereist is immers dat de federale instelling waarin vertegenwoordigers van de deelentiteiten worden opgenomen, haar karakter van federale instelling behoudt, wat uitsluit dat die instelling geheel of in essentie zou bestaan uit vertegenwoordigers van de deelentiteiten of dat die vertegenwoordigers erin een overheersende rol spelen [(2)].

Hoe dan ook zal de herziening van de samenstelling van de Nationale Landbouwraad slechts doorgang kunnen vinden na aanpassing van dat samenwerkingsakkoord [(3)].

6. Krachtens het ontworpen artikel 9, tweede lid, eerste en tweede streepje (lees: 1/ en 2/), worden de "leden van representatieve landbouworganisaties" benoemd op voorstel van respectievelijk de Vlaamse Regering en de Regering van het Waalse Gewest.

Het is evenwel in strijd met het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat en de gewesten dat de federale overheid een verplichting oplegt aan gewestoverheden, zodat, onverminderd de vorige opmerking, het ontwerp ook op dit vlak strijdt met de bevoegdheidverdelende regels. In de genoemde bepalingen dienen derhalve de woorden "op voorstel van de regering van dit Gewest" te worden weggelaten.

---

(1) Advies 40.444/1/2/3/4 van 12, 15 en 16 mei 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2518/001, pp. 379-380, opmerking bij artikel 270.

(2) Advies 44.243/AV van 10 april 2008 over een voorstel van bijzondere wet "houdende institutionele maatregelen", *Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-602/2, opmerking 2 bij artikel 23; advies 39.847/VR-39.848/VR van 8 februari 2006 over een voorstel van wet "tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren" en een voorstel van wet "tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren", *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1027/3, en, specifiek voor de Nationale Landbouwraad, advies 40.444/1/2/3/4, *l.c.*

(3) Gelet op andere bepalingen ervan zal dat samenwerkingsakkoord overigens aan parlementaire goedkeuring dienen te worden onderworpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST [4]

Aanhef

7. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 4, dient het huidige eerste lid van de aanhef te worden weggelaten.

8. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 37 van de Grondwet (zie opmerking 3).

9. Het zevende en het achtste lid van de aanhef worden beter weggelaten nu door de opname ervan wordt gesuggereerd dat met het ontworpen besluit toepassing wordt gemaakt van artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat niet correct is (zie opmerking 4).

10. De ontworpen bepalingen onder artikel 1, 1/ en 2/, dienen te worden aangepast gelet op hetgeen omtrent de rechtsgrond en de bevoegdheid is opgemerkt.

---

[4] Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de bevoegdheid, met name omtrent de noodzaak tot aanpassing van het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003, gebeurt dit onderzoek slechts op een subsidiaire wijze.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.879/3
DU 9 JUILLET 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 12 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 1924 portant organisation de la représentation officielle de l'agriculture", 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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 15 septembre 1924 portant organisation de la représentation officielle de l'agriculture.

Les modifications concernent le Conseil national de l'Agriculture. Une disposition est ajoutée selon laquelle ce conseil est une institution au sens de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les règles relatives à la composition, à la présidence de ce conseil et aux jetons de présence sont modifiées, et une disposition portant sur les frais de parcours est prévue. Enfin, le projet contient une disposition d'entrée en vigueur.

3. En vertu de l'article 10, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal du 15 septembre 1924, le Conseil national de l'Agriculture est une instance d'étude et d'avis qui n'a pas de pouvoir de décision. Il s'agit d'un organe qui est mis sur pied à l'intérieur de l'administration centrale. Cet organe peut être crée comme tel sur la base de l'article 37 de la Constitution, selon lequel c'est au Roi qu'appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution.

Cet article permet au Roi de créer un organe consultatif, pour autant qu'il s'agisse d'un organe purement interne à l'administration qui a pour tâche d'informer le Gouvernement ou de formuler des avis ou propositions non contraignants. Cette disposition n'autorise toutefois pas le Roi à imposer des obligations à des personnes ou associations privées ou à des organismes autonomes, par exemple en ce qui concerne la composition de l'organe consultatif. Une habilitation légale expresse est requise à cette fin. L'arrêté en projet n'a dès lors de fondement juridique que dans la mesure où les

organisations agricoles représentatives, visées à l'article 9, alinéa 2, en projet, ne sont pas obligées de proposer des représentants au Conseil national de l'Agriculture, mais où il s'agit de candidatures purement facultatives. L'article 9 de l'arrêté royal du 15 septembre 1924 devrait l'exprimer plus clairement.

COMPÉTENCE

4. Selon l'article 9, alinéa 1er, deuxième phrase, en projet, le Conseil national de l'Agriculture est une institution au sens de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980. En vertu de l'alinéa 1er de ce dernier article, le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des communautés et des régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et "organismes" nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne.

En l'espèce, il ne s'agit cependant pas d'une représentation des régions dans le Conseil national de l'Agriculture, mais d'une représentation d'organisations agricoles représentatives actives dans les Régions wallonne et flamande. Étant donné que l'article 92*ter*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne concerne que la représentation des régions en tant que telles, il est erroné d'énoncer que le Conseil national de l'Agriculture est "une institution au sens de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 sur la réforme des institutions". La deuxième phrase en projet de l'article 9, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 15 septembre 1924 (article 1er, 1*/*, du projet) doit donc être omise.

5. Il convient d'attirer l'attention sur l'article 40 de l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, 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. En vertu de cet article, le Conseil national de l'Agriculture sera composé de "membres désignés par les Régions selon une procédure décidée de commun accord". Le régime en projet n'est pas conforme à cet article.

Ainsi qu'il a toutefois été observé dans l'avis 40.444/1/2/3/4 des 12, 15 et 16 mai 2006 (1), il est contraire aux règles répartitrices de compétences qu'un organe fédéral soit exclusivement composé de membres désignés par les régions ou par certaines régions. En effet, il faut que l'organisme fédéral dans lequel siègent des représentants des entités fédérées garde son caractère fédéral, ce qui exclut que cet organisme soit entièrement ou essentiellement composé de représentants des entités fédérées ou que ces représentants y jouent un rôle prépondérant (2).

Quoi qu'il en soit, la composition du Conseil national de l'Agriculture ne pourra être revue qu'après que cet accord de coopération aura été adapté (3).

6. En vertu de l'article 9, alinéa 2, premier et deuxième tiret (lire: 1/ et 2/), les "membres d'organisations agricoles représentatives" sont nommés sur présentation des gouvernements respectifs de la Région flamande et de la Région wallonne.

Toutefois, le principe de l'autonomie réciproque de l'État fédéral et des régions s'oppose à ce que l'autorité fédérale impose unilatéralement des obligations à une autorité régionale, si bien que, sans préjudice de l'observation précédente, le projet est également contraire aux règles répartitrices de compétences sur ce point. On supprimera dès lors les mots "sur présentation de son gouvernement" dans les dispositions précitées.

---

(1) Avis 40.444/1/2/3/4 des 12, 15 et 16 mai 2006 sur un projet devenu la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2518/001, pp. 379-380, observation relative à l'article 270.

(2) Avis 44.243/AG du 10 avril 2008 sur une proposition de loi spéciale "portant des mesures institutionnelles ", *Doc. Parl.* Sénat, 2007-2008, n/ 4-602/2, observation 2 relative à l'article 23; avis 39.847/VR-39.848/VR du 8 février 2006 sur une proposition de loi "portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors" et une proposition de loi "instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors", *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n/ 3-1027/3, et, spécifiquement pour le Conseil national de l'Agriculture, avis 40.444/1/2/3/4, *l.c.*

(3) Compte tenu de ses autres dispositions, cet accord de coopération devra par ailleurs être soumis à l'approbation parlementaire.

EXAMEN DU TEXTE [4]

Préambule

7. Compte tenu de l'observation *sub* 4, il y a lieu de supprimer l'actuel premier alinéa du préambule.

8. Dans le préambule, il convient d'ajouter un alinéa (qui deviendra le premier alinéa) faisant référence à l'article 37 de la Constitution (voir observation 3).

9. Mieux vaudrait omettre les septième et huitième alinéas du préambule puisque leur présence suggère que l'arrêté en projet intervient en application de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui est inexact (voir observation 4).

10. Les dispositions en projet à l'article 1er, 1/ et 2/, seront adaptées conformément aux observations formulées concernant le fondement juridique et la compétence.

---

(4) Compte tenu des observations formulées concernant la compétence, notamment la nécessité d'adapter l'accord de coopération du 18 juin 2003, cet examen n'est fait qu'à titre subsidiaire.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. MOONS, conseiller d'État.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS