

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.396/3
VAN 24 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 5 november 2009 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van meerdere besluiten op zoötechnisch gebied", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.396/3
DU 24 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique, le 5 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique", a donné l'avis suivant:

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van een aantal koninklijke besluiten teneinde ze in overeenstemming te brengen met richtlijn 2008/73/EG van de Raad van 15 juli 2008 tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinaire en zoötechnische gebied en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/426/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 91/496/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, beschikking 2000/258/EG en de richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG.

Het ontworpen besluit heeft, behoudens een aantal louter redactionele verschillen en aanpassingen gelet op zijn toepassingsgebied in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, eenzelfde inhoud als het besluit van de Waalse Regering van 29 oktober 2009 tot wijziging van verschillende besluiten op zoötechnische gebied. Over dit besluit in ontwerpvorm heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 23 juni 2009 advies 46.726/VR gegeven. Het ontworpen besluit noopt tot het maken van dezelfde opmerkingen als die welke zijn vervat in dat advies, dat als bijlage bij het huidige advies wordt gevoegd.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier un certain nombre d'arrêtés royaux afin de les adapter à la directive 2008/73/CE du Conseil du 15 juillet 2008 simplifiant les procédures d'établissement des listes et de publication de l'information dans les domaines vétérinaire et zootechnique, et modifiant les directives 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/426/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 91/496/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, la décision 2000/258/CE et les directives 2001/89/CE, 2002/60/CE et 2005/94/CE.

À l'exception de quelques différences et adaptations purement rédactionnelles compte tenu de son champ d'application dans la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté en projet a la même teneur que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2009 modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique. Le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a rendu le 23 juin 2009 l'avis 46.726/VR sur cet arrêté à l'état de projet. L'arrêté en projet appelle les mêmes observations que celles formulées dans cet avis, qui est annexé au présent avis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

P. LEMMENS,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door
Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

Le rapport a été présenté par
Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

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

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

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.726/VR
DU 23 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 25 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique", a donné l'avis suivant :

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

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 7 juin 2009 et en raison de l'absence qui en résulte du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

* *

*

1. Comme le précise son article 1^{er}, le projet d'arrêté tend à transposer en Région wallonne certaines dispositions de la directive 2008/73/CE du Conseil du 15 juillet 2008 simplifiant les procédures d'établissement des listes et de publication de l'information dans les domaines vétérinaire et zootechnique, et modifiant les directives 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/426/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 91/496/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, la décision 2000/258/CE et les directives 2001/89/CE, 2002/60/CE et 2005/94/CE (ci-après la "directive").

.../...

Ainsi, l'article 2, § 2, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 23 septembre 1971 relatif à l'amélioration de l'espèce bovine l'article 2 de la directive, qui insère dans la directive 77/504/CEE du Conseil du 25 juillet 1977 concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure un article 4*bis* dont le premier paragraphe dispose que

"Chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes visés à l'article 1^{er}, point b), reconnus officiellement aux fins de la création ou de la tenue des livres généalogiques, et communique celle-ci aux autres États membres et au public" ⁽¹⁾.

L'article 3, § 3, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 2 septembre 1992 relatif à l'amélioration des reproducteurs porcins l'article 4 de la directive, qui insère dans la directive 88/661/CEE du Conseil du 19 décembre 1988 relative aux normes zootechniques applicables aux animaux de l'espèce porcine reproducteurs des articles 4*bis* et 7*bis*, dont le premier alinéa prévoit que chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes visés à l'article 1^{er}, point c), ainsi que celle des organismes visés à l'article 1^{er}, point d), premier tiret de la directive, et communique celles-ci aux autres États membres et au public ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Par "livre généalogique", il y a lieu d'entendre, au sens de l'article 1^{er}, b), de la même directive, tout livre, registre ou fichier ou support informatique qui est tenu par l'un des organismes et dans lequel sont inscrits ou enregistrés les bovins reproducteurs de race pure d'une race déterminée, avec mention de leurs ascendants.

⁽²⁾ Sont ainsi visés les organismes habilités à tenir un "livre généalogique" au sens de l'article 1^{er}, c), de la directive, à savoir "tout livre, fichier ou support informatique dans lequel sont inscrits ou enregistrés des reproducteurs porcins de race pure d'une race déterminée avec mention de leurs ascendants", ou un "registre" au sens de l'article 1^{er}, d), de la directive, à savoir "tout livre, fichier ou support informatique dans lequel sont inscrits des reproducteurs porcins hybrides avec mention de leurs ascendants".

L'article 4, § 2, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 20 octobre 1992 relatif à l'amélioration des espèces ovine et caprine l'article 5 de la directive, qui remplace l'article 5 de la directive 89/361/CEE du Conseil du 30 mai 1989 concernant les animaux des espèces ovine et caprine reproducteurs de race pure; suivant le premier alinéa de ce nouvel article 5,

"Chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes visés à l'article 2, point b), premier tiret, officiellement agréés aux fins de la création ou de la tenue des livres généalogiques et satisfaisant aux critères fixés conformément à l'article 4, premier tiret, et communique celle-ci aux autres États membres et au public" ⁽³⁾.

L'article 5, § 4, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 10 décembre 1992 relatif à l'amélioration des équidés l'article 8 de la directive, qui remplace l'article 5 de la directive 90/427/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant les échanges intracommunautaires d'équidés; suivant le premier alinéa de ce nouvel article 5,

"Chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes tenant ou créant des livres généalogiques visés à l'article 2, point c), premier tiret, qui sont agréés ou reconnus sur la base des critères fixés conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a), et communique celle-ci aux autres États membres et au public" ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Par "livre généalogique", il y a lieu d'entendre, au sens de l'article 2, b), de la même directive, tout livre, registre, fichier ou support informatique qui est tenu par l'un des organismes compétents et dans lequel sont inscrits ou enregistrés les ovins ou caprins reproducteurs de race pure d'une race déterminée avec mention de leurs ascendants.

⁽⁴⁾ Par "livre généalogique", il y a lieu d'entendre, au sens de l'article 2, c), de la même directive, tout livre, registre, fichier ou support informatique qui est tenu par l'un des organismes compétents et dans lequel sont inscrits ou enregistrés les équidés, avec mention des ascendants connus.

Les paragraphes 5 et 6 de l'article 5 du projet visent, quant à eux, à transposer l'article 9 de la directive, qui remplace par le texte suivant l'article 4, paragraphe 2, de la directive 90/428/CEE du Conseil du 26 juin 1990 concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours :

"Toutefois :

- les obligations visées à l'article 3 ne portent pas préjudice à l'organisation de :
 - a) concours réservés aux équidés inscrits dans un livre généalogique déterminé, afin de permettre une amélioration de la race;
 - b) concours régionaux à des fins de sélection des équidés;
 - c) manifestations à caractère historique ou traditionnel.

L'État membre ayant l'intention de recourir à ces possibilités en informe au préalable les autres États membres et le public et indique les raisons de sa démarche;

- les États membres sont autorisés à réserver, pour chaque concours ou type de concours, par l'intermédiaire des organismes officiellement agréés ou reconnus à cet effet, un certain pourcentage du montant des gains ou profits visés au paragraphe 1, point c), à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage.

Ce pourcentage ne devra pas excéder 20 % à partir de 1993.

Les critères pour la distribution de ces fonds dans l'État membre concerné doivent être communiqués aux autres États membres et au public" ⁽⁵⁾.

2.1. Conformément à l'article 15 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,

"En ce qui concerne l'élevage, les parties concluent un protocole portant sur les matières suivantes :

- la législation zootechnique européenne;

⁽⁵⁾ Par "livre généalogique", au sens de cette disposition, il y a lieu d'entendre, en application de l'article 2 de la même directive, la même notion de "livre généalogique" que celle définie à l'article 2 de la directive 90/427/CEE, précitée.

- l'agrément et la supervision des organisations et associations d'éleveurs tenant ou créant des livres généalogiques;
- l'agrément zootechnique des centres de production et de distribution de sperme, ovules et embryons;
- l'agrément et le contrôle des couvoirs, des sélectionneurs et multiplicateurs avicoles;
- le programme mondial FAO de gestion des ressources génétiques animales;
- le contrôle des modes d'élevage ou d'alimentation des volailles;
- l'assistance mutuelle, la recherche et la répression des infractions;
- la liquidation des soldes des subsides 2002 aux associations d'élevage".

Le délégué du ministre a communiqué à cet égard une copie du protocole conclu le 31 mars 2004 en exécution de cet article. Ce protocole, qui n'a fait l'objet d'aucune publication, comporte, en son article 2, des dispositions relatives à l'agrément et à la supervision des organisations et associations d'éleveurs tenant ou créant des livres généalogiques.

2.2. Il convient également de noter qu'un accord de coopération du 9 novembre 2006 a remplacé l'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 précité.

Dans l'avis 45.556/VR, donné le 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 het 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" ⁽⁶⁾, la section de législation, siégeant en chambres réunies, après avoir rappelé les observations 7.1 à 7.5 formulées dans l'avis 43.963/3 ⁽⁷⁾, a considéré que l'assentiment devait être donné à l'accord de coopération du 30 mars 2004 précité, dans son entier.

⁽⁶⁾ Avant-projet de décret destiné à donner assentiment au seul article 4, tel que modifié, de l'accord de coopération du 30 mars 2004 (...).

⁽⁷⁾ Avis 43.936/3, donné le 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'aides pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité".

2.3. En conclusion, ni les accords de coopération précités des 30 mars 2004 et 9 novembre 2006 ni le protocole conclu en exécution de l'article 15 de l'accord du 30 mars 2004 n'ont reçu l'assentiment législatif, de sorte qu'ils ne peuvent avoir d'effet, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. Compte tenu de ce qui précède et s'agissant cette fois d'adopter des dispositions relatives à la tenue de "livres généalogiques", qui, compte tenu des exigences de la réglementation européenne dans le domaine zootechnique, ont, d'une part, vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, - en l'occurrence, l'ensemble du territoire belge -, et d'autre part, à constituer des livres "nationaux" pour les instances européennes et les autres États membres, le projet d'arrêté présentement examiné appelle, par analogie, une observation semblable à celle récemment formulée par la section de législation au sujet de l'adoption de règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles. En effet, dans l'avis 46.486/VR, donné le 15 juin 2009, sur 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", la section de législation, siégeant en chambres réunies, a observé ce qui suit :

"I. Sur la compétence

1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique agricole et la pêche relèvent de la compétence des régions.

En principe, le projet relève du domaine de la politique agricole, qui est de la compétence de la Région wallonne.

Dans son avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 qui, tout comme le projet actuellement à l'examen, 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, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit à propos de la compétence :

(traduction)

«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 ⁽⁸⁾. 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

⁽⁸⁾ *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.

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 ⁽⁹⁾.

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.»

Un accord de coopération n'ayant toujours pas été conclu, cette observation relative à la compétence doit être répétée, concernant le présent projet ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ *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.

⁽¹⁰⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Tout comme elle vient de l'être récemment dans l'avis 46.383/3, donné le 28 avril 2009, sur un projet d'arrêté ministériel flamand "tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen in de landbouw die zich op natuurlijke wijze hebben aangepast aan de lokale en regionale omstandigheden en die door genetische erosie worden bedreigd, en voor het in de handel brengen van zaaizaad en pootaardappelen van die landrassen en rassen".

⁽¹¹⁾ Voir aussi, outre l'avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur le 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 (dont l'avis 46.486/VR précité reproduit le point 3 en traduction), l'avis 44.371/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 juin 2008 modifiant les annexes de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 fixant les rétributions dues pour l'inscription des variétés aux catalogues nationaux des variétés, pour l'exercice de certaines professions dans le secteur du matériel de multiplication végétale et pour le contrôle de ce matériel et l'avis 45.556/VR précité.

Il s'ensuit que la Région wallonne ne peut actuellement être considérée comme compétente pour arrêter les règles en projet et ce, à défaut pour l'accord de coopération du 30 mars 2004 et pour le protocole du 31 mars 2004 conclu en exécution de l'article 15 de cet accord, d'avoir fait l'objet de la procédure d'assentiment requise par l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il n'y a en conséquence pas lieu de les examiner plus avant.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Monsieur	Ph. HANSE,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
Mesdames	H. COUSY, J. VELAERS, A. WEYEMBERGH, V. VANNES,	assesseurs de la section de législation,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

VERTALING

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.726/VR
VAN 23 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 25 mei 2009 door de Minister van Landbouw, Plattelandsbeleid, Leefmilieu en Toerisme van het Waalse Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering "modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique", heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 7 juni 2009 tot gevolg hebben dat het Parlement niet meer in staat is de controle uit te oefenen die het krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet kunnen uitoefenen, zodat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

* *
*

1. Zoals in artikel 1 van het ontwerpbesluit aangegeven wordt, strekt het tot de omzetting, in het Waalse Gewest, van sommige bepalingen van richtlijn 2008/73/EG van de Raad van 15 juli 2008 tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinair en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/426/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 91/496/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, beschikking 2000/258/EG en de richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG (hierna de "richtlijn").

Zo strekt artikel 2, § 2, van het ontwerp ertoe in het koninklijk besluit van 23 september 1971 betreffende de verbetering van het rundveeras artikel 2 van de richtlijn om te zetten, waarbij in richtlijn 77/504/EEG van de Raad van 25 juli 1977 betreffende raszuivere fokrunderen een artikel 4*bis* wordt ingevoegd waarvan lid 1 luidt:

"De lidstaten stellen een lijst op van de lichamen als bedoeld in artikel 1, onder b), eerste streepje, die officieel erkend zijn voor het bijhouden of instellen van stamboeken, houden die lijst actueel en stellen ze ter beschikking van de andere lidstaten en van het publiek" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Onder "stamboek" dient in de zin van artikel 1, b), van die richtlijn te worden verstaan elk boek, register, kaartstelsel of elke informatiedrager, bijgehouden door een van die lichamen en waarin de raszuivere fokrunderen van een bepaald ras worden ingeschreven of geregistreerd met vermelding van hun voorgeslacht.

Artikel 3, § 3, van het ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 2 september 1992 betreffende de verbetering van de fokvarkens artikel 4 van de richtlijn om te zetten, waarbij in richtlijn 88/661/EEG van de Raad van 19 december 1988 betreffende de zoötechnische normen die gelden voor fokvarkens een artikel *4bis* en een artikel *7bis* worden ingevoegd. In de eerste alinea van die artikelen wordt voorgeschreven dat de lidstaten een lijst opstellen van de lichamen bedoeld in artikel 1, onder c), eerste streepje, alsook van de lichamen bedoeld in artikel 1, onder d), eerste streepje, die lijst actueel houden en ze ter beschikking van de andere lidstaten en van het publiek stellen ⁽²⁾.

Artikel 4, § 2, van het ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 20 oktober 1992 betreffende de verbetering van de schapen- en geitenrassen artikel 5 van de richtlijn om te zetten, waarbij artikel 5 van richtlijn 89/361/EEG van de Raad van 30 mei 1989 betreffende raszuivere fokschapen en -geiten vervangen wordt; de eerste alinea van dat nieuwe artikel 5 luidt:

"De lidstaten stellen een lijst op van de lichamen als bedoeld in artikel 2, onder b), eerste streepje, die officieel erkend zijn voor het bijhouden of instellen van stamboeken en die aan de overeenkomstig artikel 4, eerste streepje, vastgestelde criteria voldoen, houden die lijst actueel en stellen ze ter beschikking van de andere lidstaten en van het publiek" ⁽³⁾.

Artikel 5, § 4, van het ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 10 december 1992 betreffende de verbetering van paardachtigen artikel 8 van de richtlijn om te zetten, waarbij artikel 5 van richtlijn 90/427/EEG van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van zoötechnische en genealogische voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in paardachtigen vervangen wordt; de eerste alinea van dat nieuwe artikel 5 luidt:

⁽²⁾ Aldus wordt verwezen naar de lichamen die gemachtigd zijn tot het bijhouden van een "stamboek" in de zin van artikel 1, c), van die richtlijn, namelijk "elk boek, kaartsysteem of elke informatiedrager waarin raszuivere fokvarkens van een bepaald ras met vermelding van hun voorgeslacht worden ingeschreven of geregistreerd" of van een "register" in de zin van artikel 1, d), van die richtlijn, namelijk "elk boek, kaartsysteem of elke informatiedrager waarin hybride fokvarkens met vermelding van hun voorgeslacht worden ingeschreven".

⁽³⁾ Onder "stamboek" dient in de zin van artikel 2, b), van die richtlijn te worden verstaan alle boeken, registers, kaartsystemen of informatiedragers die worden bijgehouden door een van de bevoegde lichamen en waarin de raszuivere fokschapen of -geiten van een bepaald ras met vermelding van het voorgeslacht van die dieren worden ingeschreven of geregistreerd.

"De lidstaten stellen een lijst op van lichamen die stamboeken bijhouden of aanleggen als bedoeld in artikel 2, onder c), eerste streepje, en die erkend zijn op basis van de overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder a), vastgestelde criteria, houden die lijst actueel en stellen ze ter beschikking van de andere lidstaten en van het publiek" ⁽⁴⁾.

Artikel 5, §§ 5 en 6, van het ontwerp, zijnerzijds, strekt ertoe artikel 9 van de richtlijn om te zetten, waarbij artikel 4, lid 2, van richtlijn 90/428/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en houdende vaststelling van de voorwaarden voor deelneming aan deze wedstrijden vervangen wordt door de volgende tekst:

"Echter

- de in artikel 3 vermelde verplichtingen doen geen afbreuk aan de mogelijkheid tot het organiseren van:
 - a) wedstrijden, uitsluitend voor paardachtigen die in éénzelfde stamboek zijn ingeschreven, met het oog op verbetering van het ras;
 - b) regionale wedstrijden, met het oog op selectie van de paardachtigen;
 - c) evenementen met een historisch of traditioneel karakter.

De lidstaten die voornemens zijn van deze mogelijkheden gebruik te maken, stellen de andere lidstaten en het publiek vooraf in kennis van dit voornemen en de redenen daarvoor;

- voor elke wedstrijd of elk wedstrijdtype mogen de lidstaten via de daartoe officieel goedgekeurde of erkende organisaties een bepaald percentage van het totaalbedrag van de in lid 1, onder c), bedoelde prijzen of winsten bestemmen voor het behoud, de ontwikkeling en de verbetering van de fokkerij.

Dit percentage mag vanaf 1993 niet meer bedragen dan 20%.

De criteria voor de verdeling van deze middelen in de betrokken lidstaat worden aan de andere lidstaten en aan het publiek meegedeeld" ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Onder "stamboek" dient, in de zin van artikel 2, c), van die richtlijn te worden verstaan alle boeken, registers, kaartsystemen of informatiedragers die worden bijgehouden door een van de bevoegde lichamen en waarin de paardachtigen worden ingeschreven of geregistreerd met vermelding van de bekende voorouders.

⁽⁵⁾ Onder "stamboek" in de zin van deze bepaling dient, met toepassing van artikel 2 van die richtlijn, hetzelfde te worden verstaan als onder het begrip "stamboek" zoals gedefinieerd in artikel 2 van de voormelde richtlijn 90/427/EEG.

2.1. Artikel 15 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 luidt:

"Met betrekking tot de veeteelt, sluiten de partijen een protocol af dat de volgende aangelegenheden betreft:

- de Europese zoötechnische wetgeving;
- de erkenning van en het toezicht op de organisaties en verenigingen van veehouders die stamboeken bijhouden of aanleggen;
- de zoötechnische erkenning van centra voor de productie en de verdeling van sperma, eicellen en embryo's;
- de erkenning van en het toezicht op broederijen, selectiebedrijven en vermeerderingsbedrijven voor pluimvee;
- het wereldprogramma van de FAO voor het beheer van dierlijke genetische hulpbronnen;
- de controle op de kweek- en voedermethoden voor pluimvee;
- de wederzijdse bijstand, het opsporen en het bestraffen van overtredingen;
- de vereffening van de saldi van de subsidies voor 2002 aan de veeteeltverenigingen".

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister een kopie medegedeeld van het protocol dat op 31 maart 2004 gesloten is ter uitvoering van dit artikel. Dat protocol, dat op geen enkele wijze bekendgemaakt is, bevat in zijn artikel 2 bepalingen betreffende de erkenning van en het toezicht op de organisaties en verenigingen van veehouders die stamboeken bijhouden of aanleggen.

2.2. Voorts dient erop te worden gewezen dat artikel 4 van het voormelde samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 vervangen is bij een samenwerkingsakkoord van 9 november 2006.

In advies 45.556/VR, gegeven op 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 het 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 ⁽⁶⁾, heeft de afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, na herinnerd te hebben aan de opmerkingen 7.1 tot 7.5 die gemaakt zijn in advies 43.936/3 ⁽⁷⁾, geoordeeld dat met het gehele samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 ingestemd diende te worden.

2.3. Kortom, noch met de voornoemde samenwerkingsakkoorden van 30 maart 2004 en 9 november 2006, noch met het protocol dat ter uitvoering van artikel 15 van het akkoord van 30 maart 2004 gesloten is, is door de wetgevende instanties ingestemd, zodat die regelingen geen gevolg kunnen hebben overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3. Gelet op hetgeen voorafgaat en aangezien het te dezen gaat om het aannemen van bepalingen betreffende het bijhouden van "stamboeken", die, gelet op de vereisten van de Europese regelgeving op zoötechnisch gebied, enerzijds dienen te gelden voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat - *in casu* voor het gehele Belgische grondgebied - en, anderzijds, voor de Europese instanties en de andere lidstaten "nationale" boeken dienen te zijn, geeft het thans onderzochte ontwerpbesluit, naar analogie, aanleiding tot een gelijkaardige opmerking als die welke de afdeling Wetgeving onlangs heeft gemaakt over het aannemen van regels betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen. Immers, in advies 46.486/VR, gegeven op 15 juni 2009 over een ontwerpbesluit 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" heeft de afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, de volgende opmerking gemaakt:

(6) Met dat voorontwerp van decreet werd enkel beoogd in te stemmen met artikel 4, zoals het gewijzigd was, van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 (...).

(7) Advies 43.936/3, gegeven op 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".

"I. Over de bevoegdheid

1. Krachtens artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoren het landbouwbeleid en de zeevisserij tot de bevoegdheden van de gewesten.

In principe behoort het ontwerp tot het domein van het landbouwbeleid, wat onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest valt.

In zijn advies 44.370/VR/3, gegeven op 6 mei 2008, over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse regering van 26 september 2008 dat, net als het thans voorliggende ontwerp, regels bevat betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, de volgende opmerking gemaakt over de bevoegdheid:

(...)

«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⁽⁸⁾. 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.

⁽⁸⁾ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

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 ⁽⁹⁾.

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.»

⁽⁹⁾ 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 bedrijfstoelageregeling 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".

Nu er nog steeds geen samenwerkingsakkoord is gesloten, dient deze bevoegdheidsopmerking te worden herhaald in verband met het voorliggende ontwerp ⁽¹⁰⁾ en ⁽¹¹⁾.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het Waalse Gewest thans niet kan worden geacht bevoegd te zijn voor het vaststellen van de ontworpen regels en zulks doordat het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 en het protocol van 31 maart 2004 ter uitvoering van artikel 15 van dat akkoord niet het voorwerp hebben uitgemaakt van de instemmingsprocedure die voorgeschreven is bij artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Bijgevolg bestaat er geen grond om die regels nader te onderzoeken.

⁽¹⁰⁾ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Net zoals die onlangs herhaald is in advies 46.383/3, gegeven op 28 april 2009 over een ontwerp van Vlaams ministerieel besluit "tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen in de landbouw die zich op natuurlijke wijze hebben aangepast aan de lokale en regionale omstandigheden en die door genetische erosie worden bedreigd, en voor het in de handel brengen van zaaizaad en poot aardappelen van die landrassen en rassen".

⁽¹¹⁾ Zie eveneens, naast advies 44.370/VR/3, gegeven op 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 (waarvan punt 3 (...) is overgenomen in het voormelde advies 46.486/VR), advies 44.371/VR/3, gegeven op 6 mei 2008, over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2008 tot wijziging van de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal, en het voornoemde advies 45.556/VR.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de
	V. VANNES,	afdeling Wetgeving,
	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

Ph. HANSE