KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.517/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 mei 2003 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren", heeft op 27 mei 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.517/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 22 mai 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "confiant aux Régions l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire", a donné le 27 mai 2003 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "door de omstandigheid dat het onontbeerlijk is, gelet op de continuïteit van de openbare dienst en ten einde het artikel 17 van het (...) samenwerkingsakkoord (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), opgesteld ten gevolge van de regionalisering van Landbouw, uit te voeren, de voorziene controlemaatregelen onverwijld toe te passen om efficiënt toezicht op de betrokken planten te kunnen verzekeren".

*
* *

2. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

3. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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.

STREKKING VAN HET ONTWERP

4. Artikel 4, § 3, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen stelt de opdrachten vast die behoren tot de bevoegdheid van het Agentschap, in het belang van de volksgezondheid. Tot die opdrachten behoort in het bijzonder de controle van de voedselproducten en hun grondstoffen.

Met toepassing van artikel 4, § 6, van die wet zijn aan het Agentschap ook een aantal controle-opdrachten toevertrouwd die geen verband houden met de veiligheid van de voedselketen of met de kwaliteit van het voedsel, teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen (koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen). Daartoe behoren o.m. de bevoegdheden bedoeld in de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen (artikel 2, b), van het genoemde koninklijk besluit), welke bevoegdheden nader bepaald worden in het koninklijk besluit van 3 mei 1994 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

Artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het raam van de bevoegdheden van het Agentschap, de taken vaststelt "waarvoor het agentschap zich kan laten bijstaan door derden of die het agentschap door derden kan laten verrichten". Aan de Koning wordt tevens opgedragen om de voorwaarden voor zulke bijstand te bepalen.

5. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan die laatste wetsbepaling.

Het ontwerp somt een aantal taken op die door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen kunnen worden toevertrouwd aan het Vlaamse en het Waalse Gewest. Het gaat om taken die betrekking hebben op het uitvoeren van controles inzake de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

.../...

Het toevertrouwen van de controletaken aan de gewesten gebeurt bij overeenkomst tussen het Agentschap en het betrokken gewest.

Het Agentschap blijft verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het voornoemde koninklijk besluit van 3 mei 1994 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

Als ambtenaren van de gewesten het bestaan van onregelmatigheden vermoeden, kunnen zij niet zelf inbreuken vaststellen, maar dienen zij het Agentschap hiervan in kennis te stellen.

Het ontwerp voorziet in de vergoeding van de prestaties van de gewesten door het Agentschap. Het bepaalt voorts dat de gewesten vanaf 1 januari 2004 de door de betrokkenen verschuldigde retributies en vergoedingen innen, voor rekening van het Agentschap.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

6. Vanuit het oogpunt van de bevoegdheid van de federale overheid rijzen twee soorten vragen.

In de eerste plaats dient te worden nagegaan of de taken die in artikel 2 van het ontwerp worden opgesomd, alle behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Zou dat niet het geval zijn, dan staat het niet aan de federale overheid om daarover beslissingen te nemen.

Indien kan worden aangenomen dat alle of sommige van de bedoelde taken wel degelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, rijst voorts de vraag of die overheid kan bepalen dat de uitvoering van die taken mag worden toevertrouwd aan de gewesten.

Beide vragen worden achtereenvolgens onderzocht.

A. Bevoegdheid van de federale overheid ten aanzien van de taken waarop het ontworpen besluit betrekking heeft

7. Sinds de vervanging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, met ingang van 1 januari 2002, is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Bij wijze van uitzondering is de federale overheid bevoegd gebleven voor een aantal limitatief opgesomde aangelegenheden; te dezen is daarbij van belang "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°).

Door de voornoemde uitzondering blijft de federale overheid bevoegd voor het regelen van hetgeen tot 1 januari 2002, volgens de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting, onder het "sanitair beleid" viel; aan de gewesten is daarentegen overgedragen datgene wat volgens die verantwoording tot het "beleid inzake de kwaliteit" behoorde, althans voorzover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd [(1)].

8. Toegepast op de taken van het Agentschap, blijkt dat het sanitaire beleid, meer bepaald i.v.m. de veiligheid van de voedselketen, wordt beoogd in o.m. het voornoemde artikel 4, § 3, van de wet van 4 februari 2000. Het toezicht op de veiligheid van de voedselketen is aldus, naast het toezicht op de kwaliteit van het voedsel, teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen [(2)], de hoofdopdracht van het Agentschap. Ook na 1 januari 2002 is de federale overheid terzake bevoegd gebleven.

---

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, Parl. St., Senaat, nr. 2-709/1, pp. 14-15; verslag namens de commissie van de Senaat, Parl. St., Senaat, nr. 2-709/7, pp. 5-6 en 150-153; verslag namens de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, nr. 50-1280/3, pp. 6 en 62.

(2) De bescherming van de gezondheid van de consument is een aspect van de volksgezondheid. Die aangelegenheid heeft niet het voorwerp uitgemaakt van enige overdracht van bevoegdheden naar de gewesten.

.../...

Artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 heeft daarentegen betrekking op "bijkomende opdrachten" van het Agentschap, m.a.w. op opdrachten die niet te maken hebben met de veiligheid van de voedselketen of de gezondheid van de consumenten [(3)].

In zijn advies 32.043/1/V van 26 juli 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, heeft de Raad van State er reeds op gewezen dat sommige van de in dat besluit bedoelde taken vanaf 1 januari 2002 tot de bevoegdheid van de gewesten leken te behoren. Thans rijst opnieuw de vraag of wel voldoende rekening gehouden is met het feit dat het landbouwbeleid in beginsel aan de gewesten is overgedragen.

9. Gevraagd in hoeverre de in artikel 2 van het thans voorliggende ontwerp opgesomde taken nog tot de bevoegdheid van de federale overheid gerekend kunnen worden, heeft de gemachtigde ambtenaar in de eerste plaats verklaard dat de fytosanitaire controles (artikel 2, § 1, 1° tot 3°) kaderen in de opdracht van het Agentschap m.b.t. de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel, teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen. Volgens de gemachtigde behoren de bedoelde controles "ongetwijfeld" tot de federale bevoegdheid.

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, kan de Raad van State zich niet met zekerheid over deze kwestie uitspreken. Hij is evenwel geneigd om de zienswijze van de gemachtigde ambtenaar op dit punt te volgen.

Artikel 2, § 1, 4°, van het ontwerp heeft het voorts over "de officiële bemonstering van zaaizaad ... met het oog op de uitreiking van de internationale certificaten «international seed testing association» (ISTA)". Ook in artikel 9, § 2, van het ontwerp is van dit soort bemonstering sprake.

---

(3) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 juli 2001, waarbij o.m. een paragraaf 6 is toegevoegd aan artikel 4 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, Parl. St., Kamer, nr. 50-1107/1, pp. 3-4; verslag namens de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, nr. 50-1107/3, p. 3; verslag namens de commissie van de Senaat, Parl. St., nr. 2-711/3, p. 4.

Het is de Raad van State niet duidelijk in welke mate deze taak thans nog gerekend kan worden tot de bevoegdheid van de federale overheid. Op dit punt heeft de gemachtigde ambtenaar geen overtuigende argumenten kunnen aanvoeren. Voorshands lijkt alles er eerder op te wijzen dat de gewesten terzake bevoegd zijn. Indien dit inderdaad het geval is, dienen de desbetreffende bepalingen uit het ontwerp te worden weggelaten.

Alleszins wat de in artikel 2, § 1, 4°, bedoelde taak betreft, moet de Raad van State dus een ernstig voorbehoud maken bij de bevoegdheid van de federale overheid.

B. Bevoegdheid van de federale overheid om de uitvoering van bepaalde taken te laten uitvoeren door de gewesten

10. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op taken welke zijn blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, dient thans onderzocht te worden in hoeverre de federale overheid het Agentschap kan machtigen om de uitvoering van die taken toe te vertrouwen aan de gewesten.

11. In dit verband is het nuttig om de doelstellingen van de ontworpen regeling voor ogen te houden. De gemachtigde ambtenaar heeft de redenen voor het voorgenomen toevertrouwen van bepaalde taken aan de gewesten uiteengezet als volgt :

> "De fytosanitaire controles en de certificeringscontroles op pootaardappelen en zaaizaden werden destijds beide door het Ministerie van Middenstand en Landbouw uitgevoerd. Ingevolge de regionalisatie van Landbouw behoren de fytosanitaire controles voortaan tot de bevoegdheden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en de certificeringscontroles tot de bevoegdheden van de Gewesten.
>
> Rekening houdende met de talrijke gemeenschappelijke elementen van beide controles werd in hoofde van het streven naar administratieve vereenvoudiging voor de cliënten en de kostenverlaging voor de betrokken overheidsdiensten, in het kader van het globale samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten geopteerd om de uitvoering van deze fytosanitaire controles aan de bevoegde Gewestelijke Diensten toe te vertrouwen."

12. 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, 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 gewest valt), anderzijds, brengt het stelsel van de bevoegdheidsverdeling mee dat de vrijheid van de partijen specifieke beperkingen kent.

De bedingen van de overeenkomst moeten dan op een zodanige wijze geformuleerd worden 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 gemaakt wordt. De bedingen van de overeenkomst moeten m.a.w. 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.

13. Toegepast op het voorliggende ontwerp, moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat een aantal bepalingen van het ontwerp rechtstreeks verplichtingen lijken op te leggen aan de gewesten, in zoverre deze partij worden bij een overeenkomst met het Agentschap. Dit is het geval met de artikelen 4, § 2, 6, § 3, en 8, §§ 1 en 2.

Aldus geformuleerd, miskennen dergelijke bepalingen de autonomie van de gewesten.

Om in overeenstemming te zijn met de autonomie van de gewesten, moeten de bepalingen zo herschreven worden dat ze zich voordoen als voorwaarden waaraan een overeenkomst moet voldoen opdat het Agentschap ze kan sluiten. Die bepalingen moeten m.a.w. dwingend zijn voor het Agentschap, niet voor de gewesten. Het zal integendeel aan de gewesten toekomen om autonoom te oordelen of ze zich verbinden op een wijze die aan die voorwaarden beantwoordt.

14. In verband met de vraag of het ontwerp niet voorziet in een machtiging om bepaalde bevoegdheden van de federale overheid af te staan aan de gewesten, heeft de gemachtigde ambtenaar gewezen op artikel 3 van het ontwerp, naar luid waarvan het Agentschap als enige verantwoordelijk blijft voor de tenuitvoerlegging van de desbetreffende reglementering en voor de opsporing en de vaststelling van daarop betrekking hebbende inbreuken. Volgens de gemachtigde vloeit uit die bepaling voort dat er geen afstand van bevoegdheid is.

Met die opvatting lijkt in beginsel ingestemd te kunnen worden.

Het onderzoek naar de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten behoort immers in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten (zie opmerking 7); de overeenkomsten tussen het Agentschap en de gewesten hebben niet tot doel aan de gewesten een bevoegdheid op te dragen welke hun niet reeds bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is toegekend.

De ontworpen regeling komt er in feite in essentie op neer dat het Agentschap gemachtigd wordt om gebruik te maken van de resultaten van de controles die door de gewesten worden uitgevoerd. Bovendien moet in de overeenkomsten bepaald worden dat de gewesten het Agentschap onmiddellijk op de hoogte brengen van het vermoeden of de ontdekking van de aanwezigheid van een voor planten schadelijk organisme (artikel 8, § 1, eerste streepje, van het ontwerp), hetgeen het Agentschap dan in de gelegenheid stelt om zijn bevoegdheid (met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen) uit te oefenen.

De medewerking van de gewesten aan de opdracht van het Agentschap beperkt zich aldus in hoofdzaak tot het stellen van bepaalde materiële handelingen, en

houdt niet in dat de gewesten op het domein van de veiligheid van de voedselketen overheidsgezag kunnen uitoefenen.

15. Niettemin rijzen er vragen m.b.t. twee bepalingen van het ontwerp.

In de eerste plaats lijkt uit artikel 8, § 2, voort te vloeien dat de gewesten bij wijze van uitzondering bepaalde maatregelen mogen opleggen die dwingend zijn voor de betrokken bedrijven.

Voorts volgt uit artikel 10, § 2, dat de gewesten vanaf 1 januari 2004 retributies en vergoedingen zullen mogen innen, weliswaar "voor rekening van het Agentschap", maar zonder dat duidelijk is in hoeverre de gewesten de opbrengst moeten doorstorten aan het Agentschap [(4)].

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State niet uitputtend kunnen onderzoeken of deze bepalingen al dan niet een afstand van bevoegdheid inhouden. In de gegeven omstandigheden moet hij dan ook op die punten een voorbehoud maken.

16. In de voorgaande beschouwingen heeft de Raad van State bewust geen aandacht besteed aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord waarnaar in de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen. Niet enkel is dat akkoord op dit ogenblik nog niet gesloten [(5)], maar bovendien heeft het al dan niet bestaan van het samenwerkingsakkoord geen invloed op de vraag of het ontworpen besluit kadert binnen de bevoegdheid van de

---

(4) In artikel 17, vijfde lid, van het hierna nog te bespreken ontwerp van samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de gewestelijke besturen "in ruil voor hun prestaties" rechtstreeks bij de marktdeelnemers de vergoedingen mogen innen voor de aan hen gedelegeerde controles.

(5) Er is uiteraard ook geen aanleiding om reeds in dit advies in te gaan op de vraag of het samenwerkingsakkoord al dan niet de instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen behoeft. Te gelegener tijd zal onderzocht moeten worden of het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op aangelegenheden die bij wet of bij decreet worden geregeld, dan wel of het de betrokken overheden zou kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zou kunnen binden (artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

federale overheid. Het samenwerkingsakkoord kan immers niet tot gevolg hebben dat de federale overheid gemachtigd zou worden om een regeling aan te nemen waarvoor ze niet bevoegd is.

Wel is het zo dat uit artikel 17 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord blijkt dat de federale overheid en de gewesten zouden instemmen met de mogelijkheid voor het Agentschap om de controles bedoeld in artikel 2, § 1, 1° tot 3° [(6)], van het ontwerp aan de gewesten toe te vertrouwen. Zodra het samenwerkingsakkoord gesloten is, zal het dus tot gevolg hebben dat het ontworpen besluit aan het Agentschap niet louter de mogelijkheid biedt om een eenzijdig aanbod tot de gewesten te doen, maar dat het aan het Agentschap de mogelijkheid biedt om met de gewesten overeenkomsten te sluiten die kaderen in een afspraak die reeds door de betrokken overheden zal zijn gemaakt. Het samenwerkingsakkoord kan dus het sluiten van overeenkomsten tussen het Agentschap en de gewesten vergemakkelijken, maar het is daartoe niet noodzakelijk.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

17. In zoverre de federale overheid nog steeds bevoegd geacht kan worden voor de aangelegenheden bedoeld in de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen (zie opmerking 9), zou in de aanhef best ook naar die wet verwezen worden. De taken bedoeld in artikel 2 blijken immers vervuld te worden ter uitvoering van die wet.

18. In het tweede lid van de aanhef dient het koninklijk besluit van 3 mei 1994 vermeld te worden met zijn correcte opschrift. De woorden "met het oog op de fytosanitaire controle op de bedrijven" dienen dus weggelaten te worden.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 1, 2°, van het ontwerp.

---

(6) De Raad van State stelt vast dat in het ontwerp van samenwerkingsakkoord geen sprake is van de officiële bemonstering van zaaizaad, bedoeld in artikel 2, § 1, 4°, van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

19. Zolang het samenwerkingsakkoord niet effectief gesloten is, kan er niet naar verwezen worden. Als het ontworpen besluit wordt genomen voordat het samenwerkingsakkoord wordt gesloten, dient het vierde lid dus uit de aanhef van het ontwerp te worden weggelaten.

Dispositief

20. Er wordt verwezen naar de opmerkingen die, bij de bespreking van de bevoegdheid van de federale overheid, i.v.m. sommige bepalingen van het ontwerp zijn gemaakt.

---

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

> "par la circonstance qu'il est indispensable, dans un souci de continuité du service public et en vue d'exécuter les dispositions contenues dans (l'article 17 de) l'accord de coopération (entre d'Etat fédéral, la Region flamande, la Region wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche), élaboré suite à la régionalisation de l'agriculture (...), de rendre applicable sans délai les mesures de contrôle prévues afin de pouvoir assurer la surveillance efficace des végétaux concernés".

*
* *

2. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat s'est limité à formuler les observations suivantes.

*
* *

3. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

PORTEE DU PROJET

4. L'article 4, § 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire détermine les missions relevant de la compétence de l'Agence, dans l'intérêt de la santé publique. Ces missions comprennent, notamment, le contrôle des produits alimentaires et de leurs matières premières.

En application de l'article 4, § 6, de cette loi, l'Agence est également chargée de certaines missions de contrôle sans rapport avec la sécurité de la chaîne alimentaire ou avec la qualité des aliments, et ce afin de protéger la santé des consommateurs (arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires). Celles-ci comprennent entre autres les compétences visées par la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux (article 2, b), de l'arrêté royal susvisé), lesquelles compétences sont spécifiées dans l'arrêté royal du 3 mai 1994 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

L'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 dispose que, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi détermine dans le cadre des compétences de l'Agence les tâches "pour lesquelles l'agence peut se faire assister par des tiers ou que l'Agence peut faire exécuter par des tiers". Le Roi est également chargé de déterminer les conditions d'une telle assistance.

5. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend exécuter cette dernière disposition légale.

Le projet énumère un certain nombre de tâches qui peuvent être confiées par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire à la Région wallonne et à la Région flamande. Il s'agit de missions ayant trait à l'exécution de contrôles relatifs à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

Les missions de contrôle sont confiées aux régions par voie de convention conclue entre l'Agence et la région concernée.

L'Agence demeure responsable de la mise en oeuvre de l'arrêté royal du 3 mai 1994, susvisé, relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

Lorsque des agents des régions suspectent l'existence d'irrégularités, ils ne peuvent constater eux-mêmes les infractions mais doivent en informer l'Agence.

Le projet prévoit que l'Agence rétribue les prestations des régions. Il dispose en outre qu'à partir du 1er janvier 2004, les régions percevront les rétributions et redevances dues concernées, pour le compte de l'Agence.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

6. Sur le plan de la compétence de l'autorité fédérale, le projet soulève deux types de questions.

Il convient tout d'abord de vérifier si les tâches énumérées à l'article 2 du projet relèvent toutes de la compétence de l'autorité fédérale. Si tel n'est pas le cas, il n'appartient pas à l'autorité fédérale de prendre des décisions à cet égard.

S'il peut être admis que toutes les tâches, ou certaines d'entre elles, relèvent effectivement de la compétence de l'autorité fédérale, la question se pose alors de savoir si cette autorité peut décider que l'exécution de ces tâches peut être confiée aux régions.

Ces deux points seront examinés successivement.

A. Compétence de l'autorité fédérale à l'égard des tâches sur lesquelles porte l'arrêté en projet

7. Depuis le remplacement de l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 13 juillet 2001, à compter du 1er janvier 2002, la politique agricole est une matière qui, en principe, relève de la compétence des régions. A titre exceptionnel, un certain nombre de matières énumérées limitativement sont demeurées de la compétence de l'autorité fédérale; en l'espèce, il

importe de noter à cet égard les "normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et (le) contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire" (article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1°).

L'exception précitée fait que le pouvoir fédéral reste compétent pour régler les matières qui jusqu'au 1er janvier 2002, selon la justification du budget général des dépenses, relevaient de la "politique sanitaire"; en revanche, ont été transférées aux régions, les matières qui, selon cette justification, relevaient de la "politique de qualité", du moins pour autant qu'il n'est pas poursuivi en même temps d'objectifs sanitaires (1).

8. S'agissant des tâches de l'Agence, il apparaît que la politique sanitaire, plus précisément en rapport avec la sécurité de la chaîne alimentaire, fait notamment l'objet de l'article 4, § 3, précité de la loi du 4 février 2000. Le contrôle de la sécurité de la chaîne alimentaire constitue ainsi, en plus du contrôle de la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs (2), la mission principale de l'Agence. Après le 1er janvier 2002 également, l'autorité fédérale est demeurée compétente à cet égard.

Par contre, l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 porte sur des "missions complémentaires" de l'Agence, en d'autres mots sur des missions qui sont sans rapport avec la sécurité de la chaîne alimentaire ou la santé des consommateurs (3).

---

(1) Exposé des motifs du projet qui a donné lieu à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, Doc. parl., Sénat, n° 2-709/1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, n° 2-709/7, pp. 5-6 et 150-153; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, n° 50-1280/3, pp. 6 et 62.

(2) La protection de la santé des consommateurs est un élément de la santé publique. Cette matière n'a pas fait l'objet d'un quelconque transfert de compétences aux régions.

(3) Exposé des motifs du projet qui a donné lieu à la loi du 13 juillet 2001, ajoutant notamment un paragraphe 6 à l'article 4 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, Doc. parl., Chambre, n° 50-1107/1, pp. 3-4; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, n° 50-1107/3, p. 3; rapport fait au nom de la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, n° 2-711/3, p. 4.

Dans son avis 32.043/1/V du 26 juillet 2001 concernant le projet qui a donné lieu à l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires, le Conseil d'Etat a déjà signalé que certaines des missions visées dans cet arrêté semblaient relèver de la compétence des régions, à partir du 1er janvier 2002. La question se pose à nouveau de savoir s'il a été tenu suffisamment compte du fait que la politique agricole a en principe été transférée aux régions.

9. Interrogé sur la mesure dans laquelle l'autorité fédérale serait encore compétente pour les tâches énumérées à l'article 2 du projet présentement soumis pour avis, le fonctionnaire délégué a tout d'abord déclaré que les contrôles phytosanitaires (article 2, § 1er, 1° à 3°) s'inscrivent dans le cadre de la mission de l'Agence concernant la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs. Selon le délégué, les contrôles visés sont "incontestablement" de la compétence fédérale.

Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer avec certitude sur cette question. Il serait toutefois tenté de partager la conception du fonctionnaire délégué sur ce point.

L'article 2, § 1er, 4°, du projet fait ensuite état de "l'échantillonnage officiel des semences ... en vue de la délivrance des certificats internationaux «international seed testing associations» (ISTA)". L'article 9, § 2, du projet évoque également ce type d'échantillonnage.

Le Conseil d'Etat voit mal dans quelle mesure cette tâche peut à présent encore être de la compétence de l'autorité fédérale. Le fonctionnaire délégué n'a pu avancer d'arguments convaincants à cet égard. Tout semble plutôt indiquer pour l'instant que les régions sont compétentes en la matière. Si tel est effectivement le cas, les dispositions concernées devront être omises du projet.

Du moins en ce qui concerne la tâche visée à l'article 2, § 1er, 4°, le Conseil d'Etat doit donc émettre de nettes réserves quant à la compétence de l'autorité fédérale.

B. Compétence de l'autorité fédérale pour permettre l'exécution de certaines tâches par les régions

10. Dans la mesure où le projet concerne des tâches qui continuent de relever de la compétence de l'autorité fédérale, il convient de vérifier à présent dans quelle mesure celle-ci peut habiliter l'Agence à confier l'exécution de ces tâches aux régions.

11. A cet égard, il est utile de garder à l'esprit les objectifs poursuivis par la réglementation en projet. Le fonctionnaire délégué a exposé comme suit les motifs justifiant la délégation envisagée de certaines tâches aux régions :

> "De fytosanitaire controles en de certificeringscontroles op pootaardappelen en zaaizaden werden destijds beide door het Ministerie van Middenstand en Landbouw uitgevoerd. Ingevolge de regionalisatie van Landbouw behoren de fytosanitaire controles voortaan tot de bevoegdheden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en de certificeringscontroles tot de bevoegdheden van de Gewesten.
>
> Rekening houdende met de talrijke gemeenschappelijke elementen van beide controles werd in hoofde van het streven naar administratieve vereenvoudiging voor de cliënten en de kostenverlaging voor de betrokken overheidsdiensten, in het kader van het globale samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten geopteerd om de uitvoering van deze fytosanitaire controles aan de bevoegde Gewestelijke Diensten toe te vertrouwen."

12. 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.

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), d'autre part, le système de partage des compétences implique que la liberté des parties est soumise à des limites spécifiques.

Dans ce cas, 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 ces compétences. 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.

13. Appliquant ce qui précède au présent projet, force est de constater tout d'abord qu'un certain nombre de dispositions du projet semblent imposer directement des obligations aux régions dans la mesure où elles deviennent parties à une convention avec l'Agence. C'est le cas pour les articles 4, § 2, 6, § 3, et 8, §§ 1er et 2.

Ainsi formulées, ces dispositions méconnaissent l'autonomie des régions.

Afin de respecter cette autonomie, les dispositions doivent être remaniées de telle sorte qu'elles se présentent comme des conditions qu'une convention doit remplir pour que l'Agence puisse la conclure. En d'autres termes, ces conditions doivent êtres obligatoires pour l'Agence, pas pour les régions. Il appartiendra en revanche aux régions de juger en autonomie si elles s'engagent en conformité avec ces conditions.

14. En ce qui concerne la question de savoir si le projet n'autorise pas la délégation de certaines compétences de l'autorité fédérale aux régions, le fonctionnaire délégué fait référence à l'article 3 du projet selon lequel l'Agence reste l'unique responsable de la mise en oeuvre de la réglementation concernée ainsi que de la recherche et de la constatation des infractions y afférentes. Selon le délégué, il résulte de cette disposition qu'il n'y a pas renonciation à l'exercice d'une compétence.

En principe, on peut se rallier à cette conception.

En effet, le contrôle de la qualité des matières premières et des produits végétaux relève en principe de la compétence des régions (voir l'observation 7); les conventions passées entre l'Agence et les régions n'ont pas pour but de déléguer à celles-ci une compétence qui ne leur aurait pas déjà été attribuée par la loi spéciale du 8 août 1980.

En fait, la réglementation en projet consiste essentiellement à autoriser l'Agence à utiliser les résultats des contrôles effectués par les régions. En outre, il y a lieu de préciser dans les conventions que les régions communiquent immédiatement à l'Agence la présence suspectée ou détectée d'un organisme nuisible aux végétaux (article 8, § 1er, premier tiret, du projet), ce qui permet ensuite à l'Agence d'exercer sa compétence (afin d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire).

La collaboration des régions à la mission de l'Agence se limite donc essentiellement à l'accomplissement de certains actes matériels et n'implique pas que les régions puissent exercer la puissance publique en matière de sécurité de la chaîne alimentaire.

15. Deux dispositions du projet soulèvent néanmoins des questions.

Tout d'abord, il semble résulter de l'article 8, § 2, que les régions peuvent imposer par voie d'exception certaines mesures qui sont obligatoires pour les entreprises concernées.

Il résulte en outre de l'article 10, § 2, qu'à partir du 1er janvier 2004 les régions pourront percevoir des rétributions et redevances, certes "pour le compte de l'Agence", mais sans qu'il soit précisé dans quelle mesure les régions devront reverser le produit à l'Agence (4).

Dans le bref délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu consacrer un examen exhaustif à la question de savoir si ces dispositions emportent ou non une renonciation à l'exercice d'une compétence. Dans ces circonstances, il se doit dès lors d'émettre des réserves à cet égard.

16. Dans les observations précédentes, c'est volontairement que le Conseil d'Etat n'a pas porté attention au projet d'accord de coopération auquel le préambule de l'arrêté en projet fait référence. Non seulement cet accord n'a pas encore été conclu à ce moment (5), mais en outre, son existence ou son inexistence est sans effet sur la question de savoir si l'arrêté en projet relève de la compétence de l'autorité fédérale. En effet, l'accord de coopération ne saurait emporter que l'autorité fédérale serait habilitée à adopter une réglementation qui n'est pas de sa compétence.

En revanche, il résulte de l'article 17 du projet d'accord de coopération que l'autorité fédérale et les régions marqueraient leur accord pour que l'Agence puisse confier aux régions les contrôles visés à l'article 2, § 1er, 1° à 3° (6) du projet. Dès qu'il sera conclu, l'accord de coopération aura donc pour effet que l'arrêté en projet permettra non seulement à l'Agence de faire une offre unilatérale aux régions, mais également de conclure avec

---

(4) L'article 17, alinéa 5, du projet d'accord de coopération qui sera examiné ci-après, dispose qu'"en contrepartie de leurs prestations" les administrations régionales peuvent percevoir directement des opérateurs les rétributions pour les contrôles qui leur sont délégués.

(5) Dans le cadre du présent avis, il n'y a évidemment pas lieu d'examiner la question de savoir si l'accord de coopération nécessite ou non l'assentiment des assemblées législatives concernées. Il y aura lieu d'examiner en temps voulu si l'accord de coopération concerne des matières réglées par la loi ou par décret, ou bien s'il pourrait grever les autorités concernées ou lier des Belges individuellement (article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

(6) Le Conseil d'Etat constate que le projet d'accord de coopération ne fait pas mention de l'échantillonnage officiel des semences visé à l'article 2, § 1er, 4°, du présent projet d'arrêté royal.

elles des conventions s'inscrivant dans le cadre d'un accord qui aura déjà été passé par les autorités concernées. L'accord de coopération peut donc faciliter la conclusion de conventions entre l'Agence et les régions, mais il n'est pas nécessaire à cette fin.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

17. Dans la mesure où l'autorité fédérale peut toujours être regardée comme compétente pour les matières visées dans la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux (voir l'observation 9), il serait préférable de faire également référence à cette loi dans le préambule. En effet, les tâches visées à l'article 2 paraissent être accomplies en exécution de cette loi.

18. Au deuxième alinéa du préambule, il y a lieu de désigner l'arrêté royal du 3 mai 1994 par son intitulé exact. On supprimera dès lors les mots "en vue du contrôle phytosanitaire des entreprises".

L'article 1er, 2°, du projet, appelle la même observation.

19. On ne peut pas faire référence à l'accord de coopération tant qu'il n'a pas été effectivement conclu. Si l'arrêté en projet est adopté avant la conclusion de l'accord de coopération, on omettra le quatrième alinéa du préambule du projet.

Dispositif

20. Il est fait référence aux observations qui ont été formulées à l'égard de certaines dispositions du projet à l'occasion de l'examen de la compétence de l'autorité fédérale.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER