



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.037/3
van 4 januari 2024

avis 75.037/3
du 4 janvier 2024

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Samenwerkingsakkoord van
5 januari 2021 tussen de Ministers
van Landbouw van de Federale
Staat en de gewesten inzake de
verdeling van opdrachten voor de
toepassing van de beschermende
maatregelen tegen
plaagorganismen bij planten’

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’accord de
coopération du 5 janvier 2021
entre les Ministres de
l’Agriculture de l’Etat fédéral et
des Régions concernant la
répartition des missions pour
l’application des mesures de
protection contre les organismes
nuisibles aux végétaux’

Op 5 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2024.

*

Le 5 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les Ministres de l'Agriculture de l'Etat fédéral et des Régions concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 27 décembre 2023. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Brecht STEEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 janvier 2024.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat (lees: de federale overheid) en de gewesten ‘inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Op 25 oktober 2022 heeft de Raad van State advies 72.205/VR gegeven over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest dat strekt tot instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord. Op 19 juli 2023 heeft de Raad van State de adviezen 73.825/3 en 73.840/3 gegeven over respectievelijk een voorontwerp van ordonnantie en een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest die eveneens strekken tot instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord.

3. Dat samenwerkingsakkoord strekt ertoe de tenuitvoerlegging mogelijk te maken van inzonderheid verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/2013, (EU) nr. 652/2014 en (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG en 2007/33/EG van de Raad’.

Daartoe worden in dat samenwerkingsakkoord eerst verscheidene begrippen gedefinieerd met het oog op de toepassing van het samenwerkingsakkoord (artikel 1) en wordt vervolgens een omschrijving gegeven van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten inzake “quarantaineorganismen” en “gereguleerde niet-quarantaineorganismen”, alsook van de concrete inhoud van de opdrachten die de uitoefening van die bevoegdheden “minstens” veronderstelt voor de federale overheid en de gewesten (artikelen 2 en 3).

Luidens artikel 4 kunnen de federale overheid en de gewesten aan elkaar opdrachten toevertrouwen ter uitvoering van de “Verordening plantengezondheid” – zijnde verordening (EU) 2016/2031 (artikel 1, 4°) – en van de “handelsrichtlijnen” – zijnde de richtlijnen vermeld in artikel 1, 7° – met betrekking tot plantaardig teeltmateriaal waarvoor eisen of maatregelen inzake quarantaineorganismen en/of gereguleerde niet-quarantaineorganismen van toepassing zijn. In artikel 4 wordt voorts geregeld wat de opdrachten inhouden en volgens welke nadere regels ze uitgeoefend moeten worden, alsook door wie de kosten ervan ten laste worden genomen.

Die opdrachten worden toevertrouwd op basis van de principes die worden opgesomd in artikel 5. Eén van die principes houdt in dat “er wordt gestreefd naar een uniek loket

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

voor professionele marktdeelnemers waarbij de officiële controles en andere officiële activiteiten inzake quarantaineorganismen en gereguleerde niet-quarantaineorganismen op plantaardig teeltmateriaal door slechts één entiteit verricht worden” (artikel 5, 2°).

Artikel 6, § 1, bepaalt dat de partijen “[o]vereenkomstig artikel 4 en 5 overeen[komen] om de opdrachten vermeld in § 2 en 3 aan elkaar toe te vertrouwen”. In paragraaf 2 van dat artikel wordt bepaald welke opdrachten de federale overheid toevertrouwt aan de “entiteiten” van de gewesten – begrip dat wordt gedefinieerd in artikel 1, 3° – wat betreft de quarantaineorganismen. In paragraaf 3 van dat artikel wordt bepaald welke opdrachten de gewesten toevertrouwen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Voor elke opdracht die aan een andere entiteit wordt toevertrouwd, wordt door de bevoegde entiteit in overleg met die andere entiteit een lastenboek opgesteld waarin de modaliteiten (lees: nadere regels) van de te verrichten taken worden omschreven (artikel 7).

De entiteiten verbinden zich ertoe samen te werken met het oog op het doorsturen van de gegevens die noodzakelijk zijn om deze opdrachten uit te voeren (artikel 8) en elkaar technische bijstand te verlenen (artikel 9). Bij artikel 11 wordt de leiding over de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord toevertrouwd aan de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en wordt daarbinnen een beheerscomité opgericht dat wordt belast met de follow-up van de tenuitvoerlegging van de plantengezondheidsmaatregelen getroffen ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord.

Ten slotte worden in het samenwerkingsakkoord de geldigheidsduur ervan en de nadere regels voor de opzegging ervan bepaald (artikel 12). Drie bestaande bilaterale overeenkomsten blijven gelden tot 1 november 2020 (artikel 13), dit is de datum met ingang waarvan dit samenwerkingsakkoord uitwerking zou hebben (artikel 14).

BEVOEGDHEID

4.1. Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 67.693/1/V van 14 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 februari 2021 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’, rijzen er bij de tenuitvoerlegging van verordening (EU) 2016/2031 problemen voor het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten ter zake. In dat advies wordt ook verwezen naar advies 66.907/3 van 30 maart 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 mei 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’, waarin het volgende is uiteengezet:

“4.1. Uit de omschrijving van de RNQP’s in artikel 36 en bijlage I, deel 4, van verordening (EU) 2016/2031 kan worden afgeleid dat het gaat om plaagorganismen die hoofdzakelijk worden overgedragen door specifieke planten bestemd voor opplant, dat is iedere handeling betreffende het plaatsen van planten in een groeimedium, het enten of soortgelijke handelingen, teneinde hun verdere groei, reproductie of vermeerdering te

bewerkstelligen,² waarbij de aanwezigheid van het plaagorganisme op die voor opplant bestemde planten onaanvaardbare economische gevolgen heeft wat betreft het voorgenomen gebruik van die voor opplant bestemde planten. In de lijst in bijlage IV van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 komen daadwerkelijk enkel plaagorganismen voor die betrekking hebben op zaaizaad, zaaigranen, teeltmateriaal, groentezaad, pootaardappelen en voor opplant bestemde planten.

Door zich toe te spitsen op voor opplant bestemde planten kan worden vermeden dat het plaagorganisme zich verder verspreidt.³ Dat gebeurt doordat wordt voorzien in een verbod voor professionele marktdeelnemers op het binnenbrengen in het grondgebied van de EU en het daarbinnen vervoeren van de voor opplant bestemde planten, althans wanneer de aanwezigheid van de betrokken plaagorganismen erop een bepaalde drempel overstijgt.⁴ De maatregelen die op grond van verordening (EU) 2016/2031 kunnen worden genomen ten aanzien van RNQP's betreffen dan ook enkel preventieve maatregelen, terwijl ten aanzien van quarantaineorganismen allerlei andere maatregelen worden genomen, zoals 'fysische, chemische en biologische behandeling van planten, plantaardige producten, bedrijfsruimten, land, water, bodem, groeimateriaal, installaties, machines, uitrusting en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen'⁵ en 'vernietiging van planten, plantaardige producten en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen, of voor preventieve doeleinden',⁶ die, in zoverre ze ertoe strekken die organismen te bestrijden of een verdere verspreiding ervan beogen tegen te gaan, minstens gedeeltelijk tot de federale bevoegdheid kunnen worden gerekend (zie daarover ook opmerking 4.2).

Bij de zo-even aangehaalde onaanvaardbare economische gevolgen⁷ wordt bovendien geen gewag gemaakt van enig risico voor de veiligheid van de voedselketen, in tegenstelling tot de quarantaineorganismen, waar de 'effecten op de voedselzekerheid en de voedselveiligheid' wel worden vermeld tussen de mogelijke effecten.⁸

Er kan dan ook worden aangenomen dat de maatregelen ten aanzien van RNQP's niet tot doel hebben om al aanwezige plaagorganismen te bestrijden met het oog op de vrijwaring van de veiligheid van de voedselketen, maar wel om de kwaliteit van teeltmateriaal te vrijwaren door middel van preventieve maatregelen.⁹ Dergelijke maatregelen moeten tot de bevoegdheid van de gewesten worden gerekend.

² Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Artikel 2, 3), van verordening (EU) 2016/2031.

³ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: Zie C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTENMAA en M. WARD, "Recommended Regulated Non-Quarantine Pests: towards a wider and better application of the international concept in the EPPO region", *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement/Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, 2019 (<https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=17788>).

⁴ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Artikel 37 van verordening (EU) 2016/2031. Zie ook overweging 23 bij die verordening.

⁵ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Punt 1, f), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

⁶ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Punt 1, g), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

⁷ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Die nader worden uitgewerkt in punt 3 van deel 4 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

⁸ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Zie punt 4, q), van deel 1 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

⁹ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: Het is overigens ook het domein "teeltmateriaal" van het toenmalige federale ministerie van Landbouw dat bij de verruiming van de landbouwbevoegdheden van de gewesten is overgedragen, zoals wordt uiteengezet in opmerking 4.3 van advies 47.815/VR/3.

De omstandigheid dat ook voor bepaalde RNQP's 'fyto-sanitaire certificaten' vereist zijn¹⁰ en dat ook ten aanzien van RNQP's gewag wordt gemaakt van 'fyto-sanitaire maatregelen',¹¹ betekent nog niet dat het gaat om fyto-sanitaire maatregelen in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis die eraan wordt gegeven in de voormelde adviezen 38.398/3 en 47.815/VR/3. De term 'fyto-sanitaire maatregel' wordt in verordening (EU) 2016/2031 immers gedefinieerd als 'elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen of de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken',¹² wat duidelijk ook maatregelen omvat die volgens de bevoegdheidsverdeling in België tot de bevoegdheden van de gewesten inzake het waarborgen van de kwaliteit van landbouwproducten behoren.

4.2. De maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen¹³ kunnen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige, zoals zo-even uiteengezet, duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig. Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn."

In verband met de afgifte van plantenpaspoorten werd in advies 67.693/1/V geconcludeerd dat het nodig was een samenwerkingsakkoord te sluiten op basis van wat volgt:

"4.2. (...)

Uit de definitie van een plantenpaspoort in artikel 78 van de verordening en uit de artikelen 83, 85 en 86 ervan, blijkt dat het plantenpaspoort zowel betrekking heeft op de afwezigheid van quarantaineorganismen als op de naleving van maatregelen ter voorkoming van NRQP's. Het staat echter niet aan de federale overheid om eenzijdig een regeling uit te vaardigen met betrekking tot dat plantenpaspoort, zoals de vermeldingen die erop moeten worden aangebracht, de voorwaarden voor aflevering en vervanging, alsook de ermee samenhangende verplichtingen. Zelfs indien men ervan zou uitgaan dat de ontworpen regeling bevoegdheidsconform moet worden begrepen en enkel rechtsgevolgen kan hebben voor binnen de federale bevoegdheidssfeer (wat alvast uitgesloten lijkt voor de maatregelen vervat in hoofdstuk III), zou een afzonderlijke regeling ter zake van zowel de federale overheid als van de gewesten, elk wat hen betreft, ertoe leiden dat voor eenzelfde soort plant, plantaardig product of ander materiaal verschillende plantenpaspoorten zouden worden ingevoerd, wat niet verenigbaar lijkt met het Europeesrechtelijke kader. De nadere uitvoering van de verordeningsbepalingen die betrekking hebben op het plantenpaspoort vereisen dan ook een voorafgaandelijke vorm van samenwerking, bij voorkeur een samenwerkingsakkoord, met het oog op een onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort. In een dergelijk samenwerkingsakkoord is er wel ruimte voor een differentiatie naargelang de drie gewesten, zoals ook naar voor komt in artikel 13, §§ 1 en 2, van het ontwerp. Een dergelijke regeling kan echter niet eenzijdig door de federale overheid worden uitgevaardigd."

¹⁰ Voetnoot 34 van het geciteerde advies: Artikelen 71 en 72 van verordening (EU) 2016/2031.

¹¹ Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Artikel 2, 22), van verordening (EU) 2016/2031.

¹² Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Ibid.

¹³ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

Teneinde gevolg te geven aan die opmerking is het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 gesloten, dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 2021.¹⁴

4.2. In advies 70.317/3 van 16 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 maart 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2021 betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’ heeft de afdeling Wetgeving opmerking 4.2 van advies 67.693/1/V in herinnering gebracht en daaruit het volgende afgeleid:

“4. De gemachtigde verwees met betrekking tot de in die adviesopmerking aangehaalde samenwerking naar het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten ‘inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Artikel 1, 14°, van dat samenwerkingsakkoord definieert de term ‘plantenpaspoort’ als het ‘officieel etiket bedoeld in artikel 78 en 83 en bijlage VII van de Verordening plantengezondheid en dat voldoet aan de voorschriften vermeld in bijlage I bij dit samenwerkingsakkoord’. Bijlage I bevat de in onderlinge afspraak tussen de federale overheid en de gewesten te vermelden gegevens op het plantenpaspoort.¹⁵

Ook indien de afspraken in dat samenwerkingsakkoord van aard lijken te zijn om de vereiste onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort mogelijk te maken, moet worden vastgesteld dat die afspraken zowel de federale overheid als de gewesten kunnen bezwaren, in zoverre er materiële lasten kunnen uit voortvloeien voor elk van de partijen bij dit samenwerkingsakkoord.¹⁶ Dat betekent dat, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het samenwerkingsakkoord eerst gevolg kan hebben nadat ermee instemming is verleend bij wet (in hoofde van de federale overheid) en bij decreet of ordonnantie (in hoofde van elk van de drie gewesten).

In afwachting van die vereiste parlementaire instemmingen kan de ontworpen wijziging vooralsnog geen doorgang vinden.”

5. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe aan die opmerking gevolg te geven.

¹⁴ In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 22 februari 2021 wordt erop gewezen dat artikel 10 van dat besluit “bijkomende voorschriften [bevat] over de op plantenpaspoorten te vermelden gegevens, overeenkomstig art. 83 en bijlage VII, deel A, van de verordening plantengezondheid. Om gevolg te geven aan de opmerking 4.2. [uit advies 66.907/3] van de Raad van State is op 5 januari 2021 door de federale en gewestelijke ministers van Landbouw een samenwerkingsakkoord ondertekend (gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 13 januari 2021). Dit samenwerkingsakkoord bepaalt gemeenschappelijk de voorgeschreven vermeldingen op de plantenpaspoorten. Art. 11 t.e.m. 13 bevatten voorwaarden en modaliteiten voor het afleveren van plantenpaspoorten door het FAVV, zoals voorgeschreven in art. 84 van de verordening plantengezondheid. Deze bepalingen zijn ook opgenomen in het voornoemde samenwerkingsakkoord om gevolg te geven aan de opmerking 4.2. van de Raad van State dat ze niet eenzijdig door de federale overheid kunnen worden uitgevaardigd”.

¹⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie in dat verband ook artikel 10 van het koninklijk besluit van 22 februari 2021.

¹⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie in dat verband ook Y. PEETERS, De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader, Brugge, die Keure, 2016, 229-232, inzonderheid randnr. 536.

5.1. Wat de voorwaarden betreft waaronder op geldige wijze een samenwerkingsakkoord gesloten kan worden, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 64.269/VR van 17 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 april 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied’:

“3.2. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken.¹⁷ Essentieel is dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord of een onderdeel ervan betrokken partij veronderstelt. Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92bis voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.¹⁸

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden evenwel al erkend dat

(vertaling) ‘[er] (...) slechts een smalle marge [is] tussen de vormen van samenwerking die verboden zijn, te weten die welke een 'uitwisseling, een afstand of een teruggave van de bevoegdheden zoals die door of krachtens de Grondwet zijn bepaald en opgedragen' impliceren en die welke zijn toegestaan en die bestaan in bijvoorbeeld 'de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden’’.¹⁹

¹⁷ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 405/2, 47.

¹⁸ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: GwH 3 maart 1994, nr. 17/1994, B.5.3; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12. Zie ook GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.3.2, en de vaste adviespraktijk van de Raad van State, o.m.: adv.RvS 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling’, opmerking 2.2.2, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009, nr. 109/1; adv.RvS 52.324/AV/4 van 4 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 ‘portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté Française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant’, opmerking 3, *Parl.St.* W.Parl. 2013-14, nr. 1024/1; adv.RvS 61.302/VR van 18 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 december 2017 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt’, opmerking 4.1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1303/1; adv.RvS 63.949/VR/V van 31 juli 2018 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen’, opmerking 4.4.

¹⁹ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Adv.RvS 30.037/2 van 24 mei 2000 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 juli 2000 ‘portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles’, opmerking 2, *Parl.St.* Parl.Com.Fr. 1999-2000, nr. 95/1.

De Raad van State heeft daar nog aan toegevoegd dat

(vertaling) ‘Het antwoord op de vraag of er in een bepaald geval moet worden geconcludeerd dat het gaat om een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheid, is afhankelijk van het concrete onderzoek van alle omstandigheden van het beschouwde geval alsmede van de verschillende bepalingen van het samenwerkingsakkoord waarbij de concrete regels worden vastgelegd voor de samenwerking tussen de verschillende partijen bij dit akkoord’.^{20,21}

5.2. In het licht van de principes waaraan aldus herinnerd is, geven de artikelen 2 en 3, enerzijds, en artikel 4 van het samenwerkingsakkoord, anderzijds, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

6.1. De artikelen 2, eerste lid, en 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord vermelden, op het vlak van de bescherming tegen plaagorganismen bij planten, welke bevoegdheden aan de federale staat toekomen met betrekking tot quarantaineorganismen, en welke bevoegdheden aan de gewesten toekomen met betrekking tot gereguleerde niet-quarantaineorganismen. In de artikelen 2, tweede lid, en 3, tweede lid, wordt de minimuminhoud vermeld van de taken en opdrachten die op de federale overheid respectievelijk de gewesten rusten in het kader van de aldus omschreven bevoegdheden.

Op de vraag hoe die bevoegdheden juist verdeeld zijn, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“les compétences visées aux articles 2 et 3 sont conformes à l’avis 67.693/1/V donné du 14 aout 2020 sur un projet d’arrêté royal ‘relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d’organismes nuisibles’.”

In advies 67.693/1/V wordt inderdaad vermeld op welke principes de bevoegdheidsverdeling betreffende de tenuitvoerlegging van verordening (EU) 2016/2031 steunt. Daarin wordt verwezen naar advies 47.815/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juni 2010 ‘betreffende de bestrijding van het aardappelcysteeltje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’ en waarin het volgende wordt uiteengezet:

“4.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is geweest van de bijzondere wetgever om het ‘beleid inzake de kwaliteit’ over te dragen aan de gewesten, en om aan de federale overheid de bevoegdheid inzake het ‘sanitaire beleid’ voor te behouden.

De aldus omschreven afbakening van de respectieve bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid staat niet met zoveel woorden in de bijzondere wet. Ze is het gevolg van de zeer ruime opvatting van het voorzorgsbeginsel die de bijzondere wetgever hanteerde toen hij het criterium van de ‘veiligheid van de voedselketen’ in de bijzondere wet inschreef. Aangezien het volgens de wetgever niet mogelijk was om met zekerheid te

²⁰ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Adv.RvS 52.324/AV/4 van 14 januari 2013, opmerking 4.

²¹ Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 1865/1, 20-21.

bepalen of een planten- of dierenziekte een gevaar kon inhouden voor de volksgezondheid, is ervoor geopteerd om aan de federale overheid de mogelijkheid te bieden om ten aanzien van planten- en dierenziekten een doeltreffend en globaal sanitair beleid te voeren, 'ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens'²².

Er is geen uitzondering gemaakt voor ziekten waarvan, volgens de stand van de wetenschap, redelijkerwijze mag worden aangenomen dat ze enkel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de plantaardige of dierlijke producten, niet voor de gezondheid van de mens. Zoals door de gemachtigden aan de Raad van State is uitgelegd, kan overigens niet uitgesloten worden dat de wetenschappelijke inzichten op dit punt evolueren.”

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, wordt in advies 67.693/1/V eveneens geciteerd uit advies 66.907/3, waarin het volgende is uiteengezet:

“4.2. De maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen²³ kunnen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige, zoals zo-even uiteengezet, duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig. Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn.”

6.2. Wat betreft de vermelding, in de artikelen 2 en 3 van het samenwerkingsakkoord, van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten inzake de bescherming tegen plaagorganismen bij planten, moet worden opgemerkt dat de verdeling van de bevoegdheden die respectievelijk aan de federale overheid en aan de gewesten toekomen, toekomt aan de grondwetgever en aan de bijzondere wetgever, en niet in een samenwerkingsakkoord kan worden geregeld. Een samenwerkingsakkoord dient onder meer om de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden te regelen, niet om de eigen bevoegdheden van de partijen bij het akkoord inhoudelijk vast te stellen. Een samenwerkingsakkoord mag niet leiden tot een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden zoals deze bij of krachtens de Grondwet bepaald en toegewezen zijn. Het staat bijgevolg niet aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord om in het dispositief van dat akkoord op te geven welke bevoegdheden aan de federale overheid en aan de gewesten toekomen, zoals die bevoegdheidsverdeling onder meer uit de relevante rechtspraak en adviespraktijk voortvloeit.

Bijgevolg moeten de artikelen 2 en 3 van het samenwerkingsakkoord aldus herzien worden dat daarin alleen bepaald wordt volgens welke nadere regels de partijen bij het akkoord de controles uitvoeren en de bedoelde paspoorten, certificaten en erkenningen uitreiken en verlenen. Niets verhindert evenwel dat, in de overwegingen van het samenwerkingsakkoord of in de memorie van toelichting bij de wetgevende norm waarbij met dat akkoord ingestemd wordt, overwegingen worden opgenomen over de bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten inzake de bescherming tegen plaagorganismen bij planten, als onderdelen van de juridische context van dit samenwerkingsakkoord.

²² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

²³ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

7. Luidens artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord kunnen de gewesten en de federale staat “aan elkaar opdrachten toevertrouwen” die betrekking hebben op de uitvoering van de officiële controles en andere officiële activiteiten. Artikel 5 vermeldt een reeks principes voor “[h]et toevertrouwen van opdrachten als vermeld in artikel 4”. Vervolgens wordt in artikel 6 bepaald dat de federale staat en de gewesten “overeen[komen] om de opdrachten” vermeld in de paragrafen 2 en 3 van dat artikel “aan elkaar toe te vertrouwen”.

De vraag rijst of een partij ter uitvoering van de artikelen 4, 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord eenzijdig kan beslissen een dergelijke opdracht die tot haar eigen bevoegdheden behoort, aan de andere partijen bij het akkoord toe te vertrouwen.

Op een vraag om verduidelijking over de juridische vorm waarin partijen elkaar opdrachten zullen kunnen toevertrouwen, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“L’article 4 est l’énoncé du principe selon lequel les Régions et le fédéral peuvent se confier l’une à l’autre des missions dans le cadre des bases réglementaires visées. L’article 6 est l’énoncé des missions confiées. Il n’est pas prévu d’accord de coopération d’exécution: c’est l’article 7 qui décrit l’outil par lequel ces missions sont confiées, à savoir un cahier des charges détaillant les tâches à accomplir.”

Uit dat antwoord valt af te leiden dat de artikelen 4, 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord er niet toe strekken aan een partij bij het samenwerkingsakkoord de mogelijkheid te bieden opdrachten eenzijdig aan de andere partijen bij het akkoord toe te wijzen, maar wel te bepalen welke opdrachten de partijen bij het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig het in de artikelen 4 en 5 vastgestelde kader, in onderling overleg aan elkaar toevertrouwen, zodat op Belgisch niveau een coherente regeling voor het controleren en uitreiken van paspoorten, certificaten en erkenningen kan worden ingevoerd die voldoet aan de Europeesrechtelijke vereisten.²⁴ Als de artikelen 4, 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord aldus worden opgevat, stuiten ze niet op bezwaren ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels, maar de redactie zou moeten worden herzien zodat de onderlinge samenhang tussen die bepalingen duidelijker naar voor komt.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerking

8. Op de vraag in welke bepalingen van het samenwerkingsakkoord het uitreiken van een uniek paspoort geregeld wordt, gelet op het feit dat luidens de artikelen 2, tweede lid, en 3, tweede lid, de bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten “minstens het volgende in[houdt]: (...) - in voorkomend geval, het uitreiken van plantenpaspoorten”, heeft de gemachtigde

²⁴ Met betrekking tot de specifieke draagwijdte van artikel 5, 7°, van het samenwerkingsakkoord, voor zover daarin bepaald wordt dat de bevoegde entiteiten in onderling overleg afspraken kunnen maken over het toevertrouwen van opdrachten met betrekking tot andere soorten, organismen en locaties of soorten die onder artikel 29 of onder artikel 30 van de Verordening plantengezondheid vallen, wordt verwezen naar de opmerkingen 10.1 en 10.2.

naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Le Fédéral et les Régions sont en effet toutes deux compétentes et concernées par les passeports phytosanitaires. Mais il s’agit d’un seul et même document qui porte à la fois sur la partie fédérale (organismes de quarantaine) et sur la partie régionale (organismes régulés non de quarantaine). C’est cela que les articles 2 et 3 énoncent. C’est l’entité qui fonctionne comme guichet unique qui est chargée de délivrer le document (ou de vérifier que l’opérateur professionnel qui émet ce document est dument agréé pour l’émettre). C’est précisément parce que le passeport phytosanitaire est un seul et même document dépendant de deux entités différentes que l’accord de coopération fixe en son annexe I les données prescrites sur le passeport phytosanitaire (évidemment conformes au règlement européen) ainsi d’ailleurs dans les annexes suivantes que les autres documents types visés par ledit règlement.”

Naar het “uniek loket” waarvan die gemachtigde in zijn antwoord gewag maakt, wordt verwezen in artikel 5, 2°, van het samenwerkingsakkoord, waarin als principe voor het toevertrouwen van de opdrachten vermeld in artikel 4 vermeld wordt dat “er wordt gestreefd naar een uniek loket voor professionele marktdeelnemers waarbij de officiële controles en andere officiële activiteiten inzake quarantaineorganismen en gereguleerde niet-quarantaineorganismen op plantaardig teeltmateriaal door slechts één entiteit verricht worden”.

Op de vraag op basis van welke regels dat uniek loket opgericht zal worden, heeft de voormelde gemachtigde het volgende geantwoord: “les guichets uniques visés au 2° sont constitués des services administratifs, éventuellement décentralisés, de l’autorité fédérale ou des autorités régionales”.

Uit die uitleg valt af te leiden dat de artikelen 2, tweede lid, 3, tweede lid, en 5, 2°, van het samenwerkingsakkoord aldus moeten worden opgevat dat daarbij een regeling wordt ingevoerd voor het uitreiken van een uniek en geïntegreerd plantenpaspoort via unieke loketten. Als dat inderdaad de strekking van die bepalingen is, voldoet die regeling aan de vereisten van artikel 78 van verordening (EU) 2016/2031 en maakt ze het inderdaad mogelijk dat de Belgische staat plantenpaspoorten afgeeft die in overeenstemming zijn met de artikelen 78, 83, 85 en 86 van die verordening. De redactie van de artikelen 2, 3 en 5 van het samenwerkingsakkoord zou niettemin aldus herzien moeten worden dat uitdrukkelijker naar voor komt dat ze ertoe strekken een regeling in te voeren voor de afgifte van een uniek en geïntegreerd plantenpaspoort via unieke loketten.

Artikel 4

9. Op de vraag aan welke instanties bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord nu precies delegaties worden toegekend en of aan hen een verordenende bevoegdheid zou kunnen worden verleend, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Cet article 4 est sans préjudice d’autres délégations qui seraient octroyées par l’autorité fédérale ou les autorités régionales (par exemple à des laboratoires ou à des organismes de contrôle indépendants soumis à accréditation). Ces autres délégations

seraient applicables dans le respect des règles européennes sur les contrôles officiels et ne portent pas sur un pouvoir réglementaire.”

Artikel 5

10.1. Op de vraag om te verduidelijken wat de juridische aard is van de “afspraken in onderling overleg” bedoeld in artikel 5, 7°, van het samenwerkingsakkoord, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“[Ces accords] sont établis entre les administrations visées à l’article 1er (sous forme de protocoles administratifs, par exemple).”

Die gemachtigde heeft ook het volgende aangegeven:

“[À] ce stade, la forme de ces accords mutuels n’est pas fixée.”

Indien in die afspraken alleen de praktische nadere regels worden bepaald voor de uitvoering van de opdrachten die aan de entiteiten worden toevertrouwd – wat de strekking lijkt te zijn van de afspraken in onderling overleg over de werkwijzen – stuit artikel 5, 7°, niet op juridische bezwaren. Indien het daarentegen de bedoeling is om daarin normatieve bepalingen op te nemen – en dat zal in principe het geval zijn met afspraken waarmee de bevoegde entiteiten aan elkaar opdrachten kunnen toevertrouwen met betrekking tot andere soorten, organismen en locaties of soorten die onder artikel 29 of onder artikel 30 van de Verordening plantengezondheid vallen – moeten ze de vorm aannemen van uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

10.2. Naar luid van de inleidende zin ervan wordt in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord verwoord welke principes gelden voor het toevertrouwen van de opdrachten die worden vermeld in artikel 4 en die worden omschreven in artikel 6. De gemachtigde heeft naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, daarover het volgende gesteld:

“[Le] 7° ouvre la possibilité de conclure des accords sur d’autres espèces, organismes ou lieux que ceux fixés dans les points 1° à 6° de cet article.”

Uit dat antwoord valt af te leiden dat artikel 5, 7°, in dat opzicht geen leidend principe bevat voor de overdracht van in artikel 6 omschreven opdrachten. Die regel hoort bijgevolg niet thuis in de opsomming vervat in artikel 5, maar moet worden verplaatst naar een afzonderlijk artikel of naar een ander bestaand artikel van het samenwerkingsakkoord, zoals artikel 4.

Artikel 6

11. Op de vraag waarom in artikel 6, § 2, 6°, van het samenwerkingsakkoord alleen naar het Vlaamse Gewest wordt verwezen, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Les opérateurs professionnels doivent déclarer à l’AFSCA la liste des espèces qu’ils produisent. Ceci se fait par un formulaire disponible sur le site web de l’AFSCA. La Région flamande dispose néanmoins d’un guichet électronique sur lequel ces informations sont déjà encodées par les opérateurs. Dès lors, l’AFSCA a souhaité recevoir les informations de la Flandre en direct, ce qui permet d’exempter les opérateurs flamands de l’encodage du formulaire de l’AFSCA. Les opérateurs wallons encodent leurs données directement vers l’AFSCA, ce qui explique que l’AFSCA n’attend rien de l’autorité wallonne sur ce point via le présent Accord.”

Artikel 7

12. Op de vraag om te verduidelijken wat de juridische aard is van het lastenboek dat overeenkomstig artikel 7 van het samenwerkingsakkoord door de bevoegde entiteit “in onderling akkoord” wordt opgesteld, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Il y a plusieurs cahiers des charges (par matière technique). Il s’agit d’instructions de procédures établies par l’autorité compétente en accord avec l’entité qui exécute les contrôles délégués.”

In het geval dat die lastenboeken verordenende maatregelen zouden bevatten, zouden ze in een uitvoerend samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen.

Artikel 8

13. Gelet op artikel 4, derde lid, van het samenwerkingsakkoord, naar luid waarvan de bevoegde entiteit als enige verantwoordelijk is voor de opsporing en de “vaststelling” van inbreuken, zou het beter zijn om in artikel 8, derde lid, het volgende te schrijven: “Als vastgesteld wordt dat er aanwijzingen zijn voor inbreuken (voorts zoals in het dispositief).”

Artikel 10

14. In de Franse tekst van artikel 10, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord moet het woord “devraient” vervangen worden door het woord “doivent”.

Artikel 11

15. Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord zou aangevuld moeten worden met een definitie van “HFAA audits”, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 11, § 2, vierde lid.

Artikel 14

16. Krachtens artikel 14 van het samenwerkingsakkoord is het de bedoeling dat dit samenwerkingsakkoord uitwerking heeft met ingang van 1 november 2020. In antwoord op een

vraag in dat verband heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende gesteld:

“(…) cet Accord de coopération est appliqué depuis le 1er novembre 2020, en vue d’assurer la continuité du service public dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions des deux règlements européens précités”.

De vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake luidt als volgt:

“B.6. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.”²⁵

Gelet op de toelichting van de gemachtigde lijkt weliswaar te kunnen worden aanvaard dat het samenwerkingsakkoord uitwerking heeft met ingang van 1 november 2020, doch alleen onder het voorbehoud dat die terugwerkende kracht niet tot gevolg heeft dat “de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed”, tenzij in dat geval wordt aangetoond dat “uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang” grond opleveren voor de terugwerking die men voor ogen heeft.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSTEKST

17. Het voorontwerp van instemmingstekst geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

*

²⁵ Bijvoorbeeld GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les Ministres de l'Agriculture de l'État fédéral (lire : de l'autorité fédérale) et des régions 'concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux'.

Le 25 octobre 2022, le Conseil d'État a donné l'avis 72.205/VR sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même accord de coopération. Le 19 juillet 2023, le Conseil d'État a donné les avis 73.825/3 et 73.840/3 respectivement sur un avant-projet d'ordonnance et un avant-projet de décret de la Région flamande qui ont également pour objet de porter assentiment au même accord de coopération.

3. L'accord de coopération à l'examen vise à permettre la mise en œuvre, notamment, du règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 'relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE'.

À cet effet, après avoir défini différentes notions en vue de l'application de l'accord de coopération (article 1^{er}), celui-ci décrit les compétences respectives de l'État fédéral et des régions en ce qui concerne « les organismes de quarantaine » et « les organismes réglementés non de quarantaine » et le contenu concret des tâches que l'exercice de ces compétences implique « au minimum » pour l'autorité fédérale et les régions (articles 2 et 3).

L'article 4 prévoit que l'État fédéral et les régions peuvent se confier des missions en application du « Règlement phytosanitaire » – à savoir le règlement (UE) 2016/2031 (article 1^{er}, 4^o) – et des « directives de commercialisation » – soit les directives mentionnées à l'article 1^{er}, 7^o – en ce qui concerne le matériel végétal de multiplication soumis à des exigences ou à des mesures concernant les organismes de quarantaine et/ou les organismes réglementés non de quarantaine. L'article 4 règle par ailleurs le contenu et les modalités de mise en œuvre de ces missions et de prise en charge financière de celles-ci.

Ces missions sont confiées sur la base de principes énumérés à l'article 5. Parmi ceux-ci figure le principe selon lequel « un guichet unique est recherché pour les opérateurs professionnels chez lesquels les contrôles officiels et d'autres activités officielles relatives aux

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

organismes de quarantaine et aux organismes réglementés non de quarantaine sont réalisés sur du matériel végétal de multiplication par une seule entité [...] » (article 5, 2°).

L'article 6, § 1^{er}, énonce que les parties « [c]onformément aux articles 4 et 5, conviennent de se confier l'une ou l'autre missions mentionnées aux § 2 et 3 ». Le paragraphe 2 détermine les missions que l'État fédéral confie aux « entités » des régions – notion définie à l'article 1^{er}, 3° – pour ce qui concerne les organismes de quarantaine. Le paragraphe 3 détermine les missions que les régions confient à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

Chaque mission confiée donne lieu à l'établissement, par l'entité compétente en concertation avec l'entité déléguée, d'un cahier des charges détaillant les modalités des tâches à accomplir (article 7).

Les entités s'engagent à collaborer pour la transmission des données nécessaires à l'exécution des missions (article 8) ainsi qu'à se fournir une assistance technique (article 9). L'article 11 confie le pilotage de l'accord de coopération au groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole et crée au sein de celui-ci un comité de gestion chargé de suivre la mise en œuvre des mesures phytosanitaires en exécution de l'accord de coopération.

L'accord de coopération règle enfin sa durée de validité, ses modalités de résiliation (article 12) et le maintien en vigueur de trois accords bilatéraux jusqu'au 1^{er} novembre 2020 (article 13), à savoir la date à laquelle l'accord de coopération est appelé à produire ses effets (article 14).

COMPÉTENCE

4.1. Ainsi que la section de législation l'a relevé dans son avis n° 67.693/1/V donné le 14 août 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 février 2021 'relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d'organismes nuisibles', la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/2031 est source de difficultés s'agissant de déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions en la matière. Citant l'avis n° 66.907/3 donné le 30 mars 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 mai 2020 'modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux', l'avis n° 67.693/1/V a observé ce qui suit :

« 4.1. Il peut se déduire de la définition des RNQP donnée à l'article 36 et à l'annexe I, section 4, du règlement (UE) 2016/2031 qu'il s'agit d'organismes nuisibles transmis principalement par des végétaux spécifiques destinés à la plantation, à savoir toute opération de mise en place de végétaux dans un milieu de culture, ou de greffage ou autres opérations analogues, en vue d'assurer la croissance, la reproduction ou la multiplication ultérieure de ces végétaux ², la présence de l'organisme nuisible sur les végétaux destinés à la plantation ayant une incidence économique inacceptable sur l'usage prévu de ces végétaux destinés à la plantation. En effet, la liste en annexe IV du règlement d'exécution

² Note de bas de page 26 de l'avis cité : Article 2, 3), du règlement (UE) 2016/2031.

(UE) 2019/2072 contient uniquement des organismes nuisibles qui concernent les semences, semences de céréales, matériels de multiplication, semences de légumes, plants de pommes de terre et les végétaux destinés à la plantation.

En se focalisant sur les végétaux destinés à la plantation, on peut éviter que les organismes nuisibles se disséminent ³, et ce en prévoyant d'interdire aux opérateurs professionnels d'introduire ou de déplacer, sur le territoire de l'UE, des végétaux destinés à la plantation, du moins si la présence des organismes nuisibles concernés sur ces végétaux dépasse un certain seuil ⁴. Dès lors, les mesures qui peuvent être prises en vertu du règlement (UE) 2016/2031 à l'égard des RNQP sont uniquement des mesures préventives, alors que toutes sortes d'autres mesures sont prises à l'égard des organismes de quarantaine, telles que le 'traitement physique, chimique et biologique des végétaux, des produits végétaux, des sites, des terres, de l'eau, du sol, des milieux de culture, des installations, des machines, des équipements et autres objets infestés ou potentiellement infestés par des organismes de quarantaine' ⁵ et la 'destruction des végétaux, produits végétaux et autres objets infestés ou potentiellement infestés par des organismes de quarantaine ou à des fins préventives' ⁶, qui, dans la mesure où elles visent à lutter contre ces organismes ou à empêcher la dissémination, peuvent au moins partiellement être réputées relever de la compétence fédérale (voir également, à cet égard, l'observation 4.2).

En ce qui concerne les incidences économiques inacceptables citées ci-dessus ⁷, il n'est en outre pas fait mention d'un quelconque risque pour la sécurité de la chaîne alimentaire, contrairement aux organismes de quarantaine, pour lesquels les 'effets sur la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des denrées alimentaires' sont bel et bien mentionnés parmi les incidences potentielles ⁸.

On peut dès lors admettre que les mesures prises à l'égard des RNQP n'ont pas pour objet de lutter contre des organismes nuisibles déjà présents en vue de préserver la sécurité de la chaîne alimentaire, mais bien de préserver la qualité du matériel de reproduction au moyen de mesures préventives ⁹. De telles mesures doivent être réputées relever de la compétence des régions.

Le fait que des 'certificats phytosanitaires' soient également requis pour certains RNQP ¹⁰ et qu'il soit également question de 'mesures phytosanitaires' à l'égard des RNQP ¹¹, ne signifie pas pour autant qu'il s'agit de mesures phytosanitaires au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences dans les avis 38.398/3

³ Note de bas de page 27 de l'avis cité : Voir C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTENMAA et M. WARD, « Recommended Regulated Non-Quarantine Pests: towards a wider and better application of the international concept in the EPPO region », *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement/Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, 2019 (<https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=17788>).

⁴ Note de bas de page 28 de l'avis cité : Article 37, du règlement (UE) 2016/2031. Voir également le considérant 23 de ce règlement.

⁵ Note de bas de page 29 de l'avis cité : Point 1, f), de la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

⁶ Note de bas de page 30 de l'avis cité : Point 1, g), de la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

⁷ Note de bas de page 31 de l'avis cité : Qui sont précisées au point 3 de la section 4 de l'annexe I du règlement (UE) 2016/2031.

⁸ Note de bas de page 32 de l'avis cité : Voir le point 4, q), de la section 1 de l'annexe I du règlement (UE) 2016/2031.

⁹ Note de bas de page 33 de l'avis cité : Au demeurant, le domaine du « matériel de reproduction » du ministère fédéral de l'Agriculture de l'époque a aussi été transféré lors de l'extension des compétences des régions en matière agricole, ainsi qu'il est précisé dans l'observation 4.3 de l'avis 47.815/VR/3.

¹⁰ Note de bas de page 34 de l'avis cité : Articles 71 et 72 du règlement (UE) 2016/2031.

¹¹ Note de bas de page 35 de l'avis cité : Article 2, 22), du règlement (UE) 2016/2031.

et 47.815/VR/3 précités. En effet, le règlement (UE) 2016/2031 définit le terme ‘mesure phytosanitaire’ comme ‘toute mesure officielle ayant pour objet de prévenir l’introduction ou la dissémination d’organismes de quarantaine ou de limiter l’incidence économique d’organismes réglementés non de quarantaine’¹², ce qui vise aussi de toute évidence les mesures qui, au regard de la répartition des compétences en Belgique, relèvent de la compétence des régions en ce qui concerne la garantie de la qualité des produits agricoles.

4.2. Les mesures pouvant être prises à l’égard des organismes de quarantaine¹³ peuvent être multiples et comprendre des mesures dont certaines, ainsi qu’il vient d’être expliqué, relèvent clairement de la compétence de l’autorité fédérale, alors que d’autres sont plutôt de nature préventive et ne concernent en outre pas directement des organismes nuisibles en tant que tels. À cet effet, il conviendra de vérifier, cas par cas, en tenant compte de la nature de la mesure, si elle relève de la compétence de l’autorité fédérale ou de celle des régions ».

S’agissant de la délivrance des passeports phytosanitaires, l’avis 67.693/1/V concluait à la nécessité de conclure un accord de coopération sur la base de ce qui suit :

« 4.2. (...) »

Il ressort de la définition d’un passeport phytosanitaire inscrite à l’article 78 du règlement et de ses articles 83, 85 et 86 que le passeport phytosanitaire concerne tant l’absence d’organismes de quarantaine que le respect de mesures visant à prévenir les ORNQ. Il n’appartient cependant pas à l’État fédéral d’édicter unilatéralement un régime concernant ce passeport phytosanitaire, telles les mentions qu’il convient d’y apposer, les conditions de délivrance et de remplacement, ainsi que les obligations y relatives. Même si l’on considérait que le régime en projet doit être lu conformément aux règles répartitrices de compétences et qu’il ne peut avoir d’effets juridiques que dans la sphère de compétence fédérale (ce qui semble de toute façon exclu pour les mesures prévues au chapitre III), un régime distinct en la matière, émanant tant de l’autorité fédérale que des régions, chacune pour ce qui les concerne, impliquerait que, pour une même sorte de végétaux, de produits végétaux ou d’autres matériaux, des passeports phytosanitaires différents seraient instaurés, ce qui ne paraît pas pouvoir se concilier avec le cadre juridique européen. L’exécution des dispositions du règlement qui concernent le passeport phytosanitaire requièrent dès lors une forme préalable de coopération, de préférence un accord de coopération, en vue d’établir une réglementation harmonisée ou commune du passeport phytosanitaire. Un tel accord de coopération donne toutefois toute latitude pour opérer une différenciation selon les trois régions, à l’instar de ce qui ressort de l’article 13, §§ 1^{er} et 2, du projet. Pareille réglementation ne peut toutefois pas être édictée unilatéralement par l’autorité fédérale ».

C’est en vue de donner suite à cette observation qu’a été conclu l’accord de coopération du 5 janvier 2021, lequel a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 2021¹⁴.

¹² Note de bas de page 36 de l’avis cité : *Ibid.*

¹³ Note de bas de page 37 de l’avis cité : Voir la section 1 de l’annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

¹⁴ Dans le Rapport au Roi précédant l’arrêté royal du 22 février 2021, il est précisé que l’article 10 de cet arrêté « contient des exigences supplémentaires sur les données à mentionner sur le passeport phytosanitaire, conformément à l’art. 83 et à l’annexe VII, partie A, du règlement phytosanitaire. Pour répondre à l’observation 4.2. [de l’avis 66.907/3] du Conseil d’État, un accord de coopération a été signé par les ministres fédéraux et régionaux de l’Agriculture le 5 janvier 2021 (publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 2021). Cet accord de coopération détermine conjointement les mentions prescrites sur les passeports phytosanitaires. Les art. 11 à 13 contiennent des conditions et modalités pour la délivrance de passeports phytosanitaires par l’AFSCA, tel que prescrit dans l’art. 84 du règlement

4.2. Dans son avis 70.317/3 donné le 16 novembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mars 2022 'modifiant l'arrêté royal du 22 février 2021 relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d'organismes nuisibles', la section de législation, après avoir rappelé l'observation 4.2 de l'avis 67.693/1/V, en a déduit ce qui suit :

« 4. En ce qui concerne la coopération évoquée dans cette observation de l'avis, le délégué a renvoyé à l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les Ministres de l'Agriculture de l'État fédéral et des régions 'concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux'.

L'article 1^{er}, 14°, de cet accord de coopération définit le terme 'passeport phytosanitaire' comme l'«étiquette officielle visée aux articles 78 et 83 et à l'annexe VII du Règlement phytosanitaire et qui est conforme aux exigences énoncées à l'annexe I du présent accord de coopération». L'annexe I contient les données à mentionner sur le passeport phytosanitaire, convenues d'un commun accord entre l'autorité fédérale et les régions ¹⁵.

Bien que les arrangements convenus dans cet accord de coopération semblent être de nature à permettre la réglementation harmonisée ou commune du passeport phytosanitaire requise, il y a lieu de constater qu'ils peuvent grever tant l'autorité fédérale que les régions, dans la mesure où des charges matérielles peuvent en découler pour chacune des parties à cet accord de coopération ¹⁶. Par conséquent, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'accord de coopération ne pourra produire ses effets qu'après que l'autorité fédérale et chacune des trois régions y auront porté assentiment par le biais respectif d'une loi ou d'un décret ou d'une ordonnance.

Dans l'attente des assentiments parlementaires requis, la modification en projet ne peut pas, pour l'heure, se concrétiser ».

5. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend donner suite à cette observation.

5.1. En ce qui concerne les conditions auxquelles un accord de coopération peut être conclu valablement, la section de législation a formulé les observations suivantes dans l'avis 64.269/VR du 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 5 avril 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied' :

« (traduction) 3.2. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à l'État fédéral, aux communautés et aux régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

phytosanitaire. Ces dispositions sont également incluses dans l'accord de coopération susmentionné pour répondre à l'observation 4.2. du Conseil d'État qu'elles ne peuvent pas être édictées unilatéralement par l'autorité fédérale ».

¹⁵ Note de bas de page 3 de l'avis cité : À ce sujet, voir également l'article 10 de l'arrêté royal du 22 février 2021.

¹⁶ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Voir également à cet égard Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2016, pp. 229-232, en particulier le n° 536.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune¹⁷. Il est essentiel que les compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou de leurs composantes. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences¹⁸.

Dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà reconnu que

'la marge est étroite entre les formes de collaboration interdites, à savoir celles qui impliquent 'un échange, un abandon ou une restitution de compétences telles qu'elles sont déterminées et attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci' et celles qui sont permises et qui tiennent, par exemple, en l'exercice conjoint de compétences propres'¹⁹.

Le Conseil d'État a encore ajouté que

'[L]a réponse à la question de savoir s'il y a ou non lieu de conclure, dans un cas d'espèce donné, à l'existence d'un échange, d'un abandon ou d'une restitution de compétence, est fonction de l'examen concret de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce ainsi que des diverses dispositions de l'accord de coopération fixant les modalités concrètes de la coopération entre les différentes parties à cet accord'²⁰ »²¹.

5.2. Au regard des principes ainsi rappelés, les articles 2 et 3 de l'accord de coopération, d'une part, et son article 4, d'autre part, appellent les observations suivantes.

¹⁷ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 47.

¹⁸ Note de bas de page 4 de l'avis cité : C.C., 3 mars 1994, n° 17/1994, B.5.3 ; C.C., 8 mai 2014, n° 73/2014, B.15.2 ; C.C., 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.12. Voir aussi C.C., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.3.2, et la jurisprudence constante du Conseil d'État, entre autres : avis C.E. 45.614/AV du 13 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 11 décembre 2009 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling', observation 2.2.2, Doc. parl., Parl. fl., 2009, n° 109/1 ; avis C.E. 52.324/AV/4 du 4 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté Française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', observation 3, Doc. parl., Parl. wall., 2013-2014, n° 1024/1 ; avis C.E. 61.302/VR du 18 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} décembre 2017 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt', observation 4.1, Doc. parl., Parl. fl., 2017-2018, n° 1303/1 ; avis C.E. 63.949/VR/V du 31 juillet 2018 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment de l'Accord de coopération du 20 novembre 2017 entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour la coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes', observation 4.4.

¹⁹ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Avis C.E. 30.037/2 du 24 mai 2000 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 juillet 2000 'portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles', observation 2, Doc. parl., Parl. Com. fr., 1999-2000, n° 95/1.

²⁰ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Avis n° 52.324/AG/4 donné le 14 janvier 2013, observation 4.

²¹ Doc. parl., Parl. fl., 2018-19, n° 1865/1, pp. 20-21.

6.1. Les articles 2, alinéa 1^{er}, et 3, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération énoncent, dans la matière de la protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, les compétences dévolues à l'État fédéral en ce qui concerne les organismes de quarantaine et les compétences dévolues aux régions en ce qui concerne les organismes réglementés non de quarantaine. Les articles 2, alinéa 2, et 3, alinéa 2, mentionnent le contenu minimal des tâches et missions qui incombent à l'autorité fédérale et aux régions dans le cadre de leurs compétences ainsi décrites.

Invité à préciser comment cette répartition avait été établie, le délégué a fourni la réponse suivante dans le cadre de la demande qui a donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« les compétences visées aux articles 2 et 3 sont conformes à l'avis 67.693/1/V donné du 14 août 2020 sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d'organismes nuisibles' ».

L'avis n° 67.693/1/V énonce effectivement les principes présidant à la répartition des compétences en ce qui concerne l'exécution du règlement (UE) 2016/2031. On y vise l'avis 47.815/VR/3 du 23 mars 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2010 'relatif à la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux', qui expose ce qui suit :

« 4.4. Il ressort des travaux préparatoires que l'intention du législateur spécial a été de transférer aux régions la 'politique de qualité' et de réserver à l'autorité fédérale la compétence en matière de 'politique sanitaire'.

La délimitation ainsi tracée des compétences respectives des régions et de l'autorité fédérale n'est pas expressément évoquée dans la loi spéciale. Elle est le résultat de la conception très large du principe de précaution adoptée par le législateur spécial au moment d'inscrire le critère de la 'sécurité de la chaîne alimentaire' dans la loi spéciale. Dès lors que selon le législateur, il n'était pas possible de déterminer avec certitude si une maladie animale ou végétale pouvait comporter un danger pour la santé publique, il a choisi de doter l'autorité fédérale de la possibilité de mener une politique sanitaire globale et efficace en matière de maladies végétales et animales, 'que la maladie soit ou non reconnue actuellement comme étant nuisible à l'homme' ²².

Aucune exception n'a été faite pour les maladies dont, dans l'état actuel de la science, on peut raisonnablement supposer qu'elles n'ont d'effets que sur la qualité des produits végétaux ou animaux et pas sur la santé humaine. Comme les délégués l'ont exposé au Conseil d'État, on ne peut par ailleurs pas exclure que les connaissances scientifiques évoluent sur ce point ».

Ainsi qu'il a déjà été indiqué ci-dessus, l'avis 67.693/1/V reproduit également une citation de l'avis 66.907/3, qui exposait ce qui suit :

« 4.2. Les mesures pouvant être prises à l'égard des organismes de quarantaine ²³ peuvent être multiples et comprendre des mesures dont certaines, ainsi qu'il vient d'être expliqué, relèvent clairement de la compétence de l'autorité fédérale, alors que d'autres sont plutôt de nature préventive et ne concernent en outre pas directement des organismes

²² Note de bas de page 11 de l'avis cité : Exposé des motifs, cité, p. 14.

²³ Note de bas de page 37 de l'avis cité : Voir la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

nuisibles en tant que tels. À cet effet, il conviendra de vérifier, cas par cas, en tenant compte de la nature de la mesure, si elle relève de la compétence de l'autorité fédérale ou de celle des régions ».

6.2. En ce qui concerne l'énoncé des compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions en matière de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, auquel procèdent les articles 2 et 3 de l'accord de coopération, il y a lieu de rappeler que la compétence de régler la répartition des compétences dévolues respectivement à l'autorité fédérale et aux régions incombe au Constituant et au législateur spécial et non à un accord de coopération. Ce dernier instrument a vocation à régler, notamment, l'exercice conjoint de compétences propres et non à déterminer le contenu des compétences propres des parties à l'accord. Un accord de coopération ne peut aboutir à un échange, un abandon ou une restitution de compétences telles qu'elles sont déterminées et attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Par conséquent, il n'appartient pas aux parties à l'accord de coopération d'énoncer dans le dispositif de celui-ci les compétences qui incombent à l'autorité fédérale et aux régions telles qu'elles résultent notamment de la jurisprudence et de la législation pertinentes.

En conséquence, les articles 2 et 3 de l'accord de coopération seront revus en manière telle que ces dispositions se limitent à déterminer les modalités selon lesquelles les parties à l'accord réalisent les contrôles et délivrent les passeports, certificats et agréments visés. Rien ne s'oppose toutefois à ce que des considérations relatives à la compétence de l'autorité fédérale et des régions en matière de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux soient exprimées, en tant qu'éléments du contexte juridique dans lequel l'accord de coopération s'inscrit, dans les considérants de l'accord de coopération ou dans l'exposé des motifs de la norme législative d'assentiment à celui-ci.

7. L'article 4, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération prévoit que les régions et l'État fédéral « peuvent se confier l'une à l'autre des missions » qui portent sur la réalisation de contrôles officiels et d'autres activités officielles. L'article 5 énonce une série de principes sur la base desquels « les missions mentionnées à l'article 4 sont confiées ». L'article 6 dispose ensuite que l'État fédéral et les régions « conviennent de se confier les missions mentionnées » aux paragraphes 2 et 3 de la disposition.

La question se pose de savoir si en exécution des articles 4, 5 et 6 de l'accord de coopération, une partie peut décider unilatéralement de confier telle mission qui relève de ses compétences propres aux autres parties à l'accord.

Invité à préciser quelle forme juridique prendra l'opération consistant pour les parties à se confier des missions l'une à l'autre, le délégué a fourni la réponse suivante dans le cadre de la demande qui a donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« L'article 4 est l'énoncé du principe selon lequel les Régions et le fédéral peuvent se confier l'une à l'autre des missions dans le cadre des bases réglementaires visées. L'article 6 est l'énoncé des missions confiées. Il n'est pas prévu d'accord de coopération d'exécution : c'est l'article 7 qui décrit l'outil par lequel ces missions sont confiées, à savoir un cahier des charges détaillant les tâches à accomplir ».

Il se déduit de cette réponse que les articles 4, 5 et 6 de l'accord de coopération ont pour portée, non de permettre à une partie à l'accord de coopération d'attribuer unilatéralement des missions aux autres parties à l'accord, mais de déterminer les missions que, conformément au cadre qu'énoncent les articles 4 et 5, les parties à l'accord de coopération ont convenu de se confier mutuellement, de manière à ce qu'un système de contrôle et de délivrance de passeports, certificats et agréments cohérent et conforme aux exigences du droit européen puisse être mis en place au niveau belge ²⁴. Ainsi compris, les articles 4, 5 et 6 de l'accord de coopération, dont la rédaction gagnerait cependant à être revue de manière à faire apparaître avec davantage de clarté l'articulation entre ces articles, ne soulèvent pas d'objection au regard des règles répartitrices de compétences.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Observation générale

8. Invité à indiquer quelles dispositions de l'accord de coopération organisent la délivrance d'un passeport unique, compte tenu du fait que les articles 2, alinéa 2, et 3, alinéa 2, indiquent que la compétence de l'autorité fédérale et des régions « comprend au minimum : [...] – le cas échéant, l'émission de passeports phytosanitaires », le délégué a fourni la réponse suivante dans le cadre de la demande ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« Le Fédéral et les Régions sont en effet toutes deux compétentes et concernées par les passeports phytosanitaires. Mais il s'agit d'un seul et même document qui porte à la fois sur la partie fédérale (organismes de quarantaine) et sur la partie régionale (organismes régulés non de quarantaine). C'est cela que les articles 2 et 3 énoncent. C'est l'entité qui fonctionne comme guichet unique qui est chargée de délivrer le document (ou de vérifier que l'opérateur professionnel qui émet ce document est dument agréé pour l'émettre). C'est précisément parce que le passeport phytosanitaire est un seul et même document dépendant de deux entités différentes que l'accord de coopération fixe en son annexe I les données prescrites sur le passeport phytosanitaire (évidemment conformes au règlement européen) ainsi d'ailleurs dans les annexes suivantes que les autres documents types visés par ledit règlement ».

Le « guichet unique » dont ce délégué fait état dans sa réponse est visé à l'article 5, 2°, de l'accord de coopération qui énonce, à titre de principe selon lequel les missions mentionnées à l'article 4 sont confiées, qu'« un guichet unique est recherché pour les opérateurs professionnels chez lesquels les contrôles officiels et d'autres activités officielles relatives aux organismes de quarantaine et aux organismes réglementés non de quarantaine sont réalisés sur du matériel végétal de multiplication par une seule entité[...] ».

Interrogé quant à savoir selon quelles normes ce guichet unique sera constitué, le délégué susvisé a précisé que « les guichets uniques visés au 2° sont constitués des services administratifs, éventuellement décentralisés, de l'autorité fédérale ou des autorités régionales ».

²⁴ En ce qui concerne la portée spécifique de l'article 5, 7°, de l'accord de coopération, en ce qu'il prévoit que les entités compétentes peuvent conclure des accords mutuels pour se confier des missions relatives à d'autres espèces, organismes et lieux ou à des espèces relevant des articles 29 ou 30 du Règlement phytosanitaire, il est renvoyé aux observations 10.1 et 10.2.

Il peut se déduire de ces explications que les articles 2, alinéa 2, 3, alinéa 2, et 5, 2°, de l'accord de coopération doivent être compris comme mettant en place un système de délivrance d'un passeport phytosanitaire unique et intégré par le recours à des guichets uniques. Si telle est effectivement la portée de ces dispositions, ce système satisfait aux exigences de l'article 78 du règlement (UE) 2016/2031 et permet effectivement à l'État belge de délivrer des passeports phytosanitaires conformes aux articles 78, 83, 85 et 86 de ce règlement. Néanmoins, la rédaction des articles 2, 3 et 5 de l'accord de coopération gagnerait à être revue afin de faire apparaître de manière plus explicite leur portée consistant à mettre en place un système de délivrance d'un passeport phytosanitaire unique et intégré par le recours à des guichets uniques.

Article 4

9. À la question de savoir à quelles instances visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération sont précisément attribuées des délégations et si un pouvoir réglementaire pourrait leur être accordé, le délégué a donné la réponse suivante dans le cadre de la demande ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« Cet article 4 est sans préjudice d'autres délégations qui seraient octroyées par l'autorité fédérale ou les autorités régionales (par exemple à des laboratoires ou à des organismes de contrôle indépendants soumis à accréditation). Ces autres délégations seraient applicables dans le respect des règles européennes sur les contrôles officiels et ne portent pas sur un pouvoir réglementaire ».

Article 5

10.1. Invité à préciser la nature juridique des « accords mutuels » visés à l'article 5, 7°, de l'accord de coopération, le délégué a fourni la réponse suivante dans le cadre de la demande ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« [Ces accords] sont établis entre les administrations visées à l'article 1er (sous forme de protocoles administratifs, par exemple) ».

Ce délégué a également précisé :

« [À] ce stade, la forme de ces accords mutuels n'est pas fixée ».

Dès lors que ces accords se limitent à régler les modalités pratiques de l'exécution des missions confiées aux entités – ce qui paraît être la portée des accords mutuels relatifs aux méthodes de travail –, l'article 5, 7°, ne soulève pas d'objection sur le plan juridique. Si, au contraire, ces accords sont destinés à contenir des dispositions de portée normative – et tel sera en principe le cas des accords par lesquels les entités compétentes peuvent se confier des missions relatives à d'autres espèces, organismes et lieux ou à des espèces relevant des articles 29 ou 30 du Règlement phytosanitaire –, ils doivent prendre la forme d'accords de coopération d'exécution.

10.2. Selon sa phrase introductive, l'article 5 énonce les principes sur la base desquels les missions évoquées à l'article 4 et décrites à l'article 6 sont confiées. Dans le cadre de la demande ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR, le délégué a déclaré ce qui suit à ce propos :

« [Le] 7° ouvre la possibilité de conclure des accords sur d'autres espèces, organismes ou lieux que ceux fixés dans les points 1° à 6° de cet article ».

Il se déduit de cette réponse que, dans cette mesure, l'article 5, 7°, n'énonce pas de principe gouvernant le transfert de missions décrites à l'article 6. La règle n'a dès lors pas sa place dans l'énumération qui figure à l'article 5 mais doit être déplacée dans une disposition autonome ou dans une autre disposition de l'accord de coopération, tel l'article 4.

Article 6

11. À la question de savoir pourquoi l'article 6, § 2, 6°, de l'accord de coopération vise uniquement la Région flamande, le délégué a donné la réponse suivante dans le cadre de la demande d'avis ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« Les opérateurs professionnels doivent déclarer à l'AFSCA la liste des espèces qu'ils produisent. Ceci se fait par un formulaire disponible sur le site web de l'AFSCA. La Région flamande dispose néanmoins d'un guichet électronique sur lequel ces informations sont déjà encodées par les opérateurs. Dès lors, l'AFSCA a souhaité recevoir les informations de la Flandre en direct, ce qui permet d'exempter les opérateurs flamands de l'encodage du formulaire de l'AFSCA. Les opérateurs wallons encodent leurs données directement vers l'AFSCA, ce qui explique que l'AFSCA n'attend rien de l'autorité wallonne sur ce point via le présent Accord ».

Article 7

12. Invité à préciser la nature juridique du cahier des charges établi par l'entité compétente « en accord mutuel avec l'entité déléguée », le délégué a fourni la réponse suivante dans le cadre de la demande ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« Il y a plusieurs cahiers des charges (par matière technique). Il s'agit d'instructions de procédures établies par l'autorité compétente en accord avec l'entité qui exécute les contrôles délégués ».

Au cas où ces cahiers des charges contiendraient des mesures de nature réglementaire, ils devraient être adoptés sous la forme d'un accord de coopération d'exécution.

Article 8

13. Compte tenu de l'article 4, alinéa 3, de l'accord de coopération qui réserve à l'entité compétente la recherche et la « constatation » d'infractions, mieux vaudrait, à l'article 8, alinéa 3, écrire : « S'il est constaté qu'il existe des indices d'infractions (la suite comme dans le dispositif) ».

Article 10

14. Dans la seconde phrase de la version française, le mot « devraient » sera remplacé par le mot « doivent ».

Article 11

15. L'article 1^{er} de l'accord de coopération gagnerait à être complété par une définition des « audits HFAA » mentionnés à l'article 11, § 2, alinéa 4.

Article 14

16. En vertu de son article 14, l'accord de coopération examiné est destiné à produire ses effets au 1^{er} novembre 2020. Interrogé à ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit dans le cadre de la demande ayant donné lieu à l'avis 72.205/VR :

« (...) cet Accord de coopération est appliqué depuis le 1^{er} novembre 2020, en vue d'assurer la continuité du service public dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions des deux règlements européens précités ».

Selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle,

« B.6. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens l'issue de procédures juridictionnelles ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »²⁵.

Si, compte tenu des explications fournies par le délégué, la prise d'effet de l'accord de coopération au 1^{er} novembre 2020 paraît admissible, c'est sous la réserve que cette rétroactivité n'ait pas pour effet « d'influencer dans un sens l'issue de procédures juridictionnelles », et sauf, dans ce cas, à démontrer que des « circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général » justifient la rétroactivité envisagée.

²⁵ Par exemple, C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE TEXTE D'ASSENTIMENT

17. L'avant-projet de texte d'assentiment n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Pierre LEFRANC