



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.205/VR
du 25 octobre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant
assentiment de 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’

Le 16 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment de 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'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 25 octobre 2022. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Chantal BAMPs, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 octobre 2022.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. L'avant-projet de décret de la Région wallonne a pour objet de porter 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' (article unique).

2. 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 respectivement « les organismes de quarantaine » et « les organismes réglementés non de quarantaine » et le contenu concret des tâches que l'exercice de ces compétences impliquent « 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.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Ces missions sont confiées sur la base de principes énumérés et définis 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 organismes de quarantaine et aux organismes réglementés non de quarantaine sont réalisés sur du matériel végétal de multiplication par une seule entités » (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 CIPA 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

3.1. 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'¹, 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'², 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 végétaux³, 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 (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 disséminent⁴, 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 seuil⁵. 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'⁶ et la 'destruction des végétaux, produits végétaux et autres objets infestés ou potentiellement infestés par des

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67693.pdf>.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66907.pdf>.

³ *Note de bas de page n° 30 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 26 de l'avis cité : Article 2, 3), du règlement (UE) 2016/2031.

⁴ *Note de bas de page n° 31 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 27 de l'avis cité : Voir C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTEMAA 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>).

⁵ *Note de bas de page n° 32 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 28 de l'avis cité : Article 37 du règlement (UE) 2016/2031. Voir également le considérant 23 de ce règlement.

⁶ *Note de bas de page n° 33 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 29 de l'avis cité : Point 1, f), de la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

organismes de quarantaine ou à des fins préventives’⁷, qui, dans la mesure où elles visent à lutter contre ces organismes ou à en 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-dessus⁸, 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 potentielles⁹.

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 préventives¹⁰. De telles mesures doivent être réputées relever de la compétence des régions.

Le fait que des ‘certificats phytosanitaires’ soient également requis pour certains RNQP¹¹ et qu’il soit également question de ‘mesures phytosanitaires’ à l’égard des RNQP¹², 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 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’¹³, 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.

⁷ Note de bas de page n° 34 de l’avis cité : Note de bas de page n° 30 de l’avis cité : Point 1, g), de la section 1 de l’annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

⁸ Note de bas de page n° 35 de l’avis cité : Note de bas de page n° 31 de l’avis cité : Qui sont précisées au point 3 de la section 4 de l’annexe I du règlement (UE) 2016/2031.

⁹ Note de bas de page n° 36 de l’avis cité : Note de bas de page n° 32 de l’avis cité : Voir le point 4, q), de la section 1 de l’annexe I du règlement (UE) 2016/2031.

¹⁰ Note de bas de page n° 37 de l’avis cité : Note de bas de page n° 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.

¹¹ Note de bas de page n° 38 de l’avis cité : Note de bas de page n° 34 de l’avis cité : Articles 71 et 72 du règlement (UE) 2016/2031.

¹² Note de bas de page n° 39 de l’avis cité : Note de bas de page n° 35 de l’avis cité : Article 2, 22), du règlement (UE) 2016/2031.

¹³ Note de bas de page n° 40 de l’avis cité : Note de bas de page n° 36 de l’avis cité : *Ibid.*

4.2. Les mesures pouvant être prises à l'égard des organismes de quarantaine ¹⁴ 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 l'émission de passeports phytosanitaires, l'avis n° 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 à l'examen, lequel a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 2021 ¹⁵.

¹⁴ Note de bas de page n° 41 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

¹⁵ 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. 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 phytosanitaire. Ces dispositions sont également incluses dans l'accord de coopération susmentionnée pour répondre à l'observation 4.2. du Conseil d'État qu'elles ne peuvent pas être édictée unilatéralement par l'autorité fédérale ».

3.2. Dans son avis n° 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'¹⁶, la section de législation, après avoir rappelé l'observation 4.2. de l'avis n° 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^o, 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 Régions¹⁷.

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 coopération¹⁸. 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 ».

4. L'avant-projet de décret à l'examen vise à donner suite à cette observation.

¹⁶ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70317.pdf>.

¹⁷ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : À ce sujet, voir également l'article 10 de l'arrêté royal du 22 février 2021.

¹⁸ Note de bas de page n° 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.

5.1. En ce qui concerne les conditions dans lesquelles il peut valablement être recouru à un accord de coopération, la section de législation, dans l'avis n° 64.139/VR donné le 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 janvier 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie' ¹⁹, s'est exprimée comme suit :

« 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.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des Communautés et des Régions. Ils permettent de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune ²⁰. Il est essentiel que des compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou par une de ses parties. 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 compétences » ²¹.

¹⁹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64139.pdf>.

²⁰ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, 47.

²¹ Note de bas de page n° 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 n° 45.614/AG donné le 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 n° 52.324/AG/4 donné le 14 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 n° 61.302/VR donné le 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 n° 63.949/VR/V donné le 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.

Dans le passé, la 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’ »²².

La section de législation a encore ajouté que

« la 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 accord²³ »²⁴.

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.

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 du Ministre a indiqué que

« 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.

²² Note de bas de page n° 5 de l’avis cité : Avis n° 30.037/2 donné le 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. Comm. fr., 1999-2000, n° 95/1.

²³ Note de bas de page n° 6 de l’avis cité : Avis n° 52.324/AG/4, observation n° 4.

²⁴ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-19, n° 732/1.

L'avis n° 67.693/1/V cite ainsi l'avis n° 66.907/3 dans lequel se trouve reproduit le passage suivant de l'avis n° 47.815/VR/3 donné le 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' ²⁵ :

« 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' ²⁶. 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 ».

Comme déjà indiqué ci-dessus, l'avis n° 67.693/1/V cite également le passage suivant de l'avis n° 66.907/3 :

« 4.2. Les mesures pouvant être prises à l'égard des organismes de quarantaine ²⁷ 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 ».

²⁵ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47815.pdf>.

²⁶ Note de bas de page n° 20 de l'avis cité : Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Exposé des motifs, cité, p. 14 .

²⁷ Note de bas de page n° 41 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031 .

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, à laquelle 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 légisprudence 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 du Ministre a répondu :

« 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 le dispositif à l'examen a 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 et certificats cohérent et conforme aux exigences du droit européen puisse être mis en place au niveau belge ²⁸. Ainsi compris, le dispositif de l'accord de coopération à l'examen, dont la rédaction gagnerait cependant à être revue de manière à faire apparaître avec davantage de clarté l'articulation entre ses articles 4, 5 et 6, ne soulève pas d'objection au regard des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATION GÉNÉRALE

8. Invité à indiquer quelles dispositions de l'accord de coopération organise la délivrance d'un passeport unique, alors 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 du Ministre a indiqué :

« 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 le délégué du Ministre fait état dans sa réponse est visé à l'article 5, 2°, de l'accord de coopération qui énonce, au 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 entités ».

²⁸ 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 à l'observation particulière relative à cette disposition.

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

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

9. Invité à préciser quelles peuvent être les instances déléguées visées à l'alinéa 1^{er} et si un pouvoir réglementaire pourrait leur être confié, le délégué du Ministre a répondu :

« 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 ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 5

10.1. Invité à préciser la nature juridique des « accords mutuels » visés au 7°, le délégué du Ministre a indiqué que ces accords « sont établis entre les administrations visées à l'article 1^{er} (sous forme de protocoles administratifs, par exemple) ». Le délégué du Ministre a indiqué qu'« 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. Selon le délégué du Ministre, 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, le 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. Interrogé sur la raison pour laquelle le paragraphe 2, 6°, ne vise que la Région flamande, le délégué du Ministre a répondu :

« 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 ».

Il est pris acte de ces explications.

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 du Ministre a répondu :

« 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, qui réserve à l'entité compétente la recherche et la « constatation » d'infractions, mieux vaudrait, à l'article 8, alinéa 3, écrire :

« En cas de constatation d'indice d'infractions, (la suite comme au 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 au paragraphe 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 du Ministre a indiqué ce qui suit :

« [...] 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 »²⁹.

²⁹ Par exemple CC, 3 juin 2021, n° 82/2021.

Si, compte tenu des explications fournies par le délégué du Ministre, 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.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Marnix VAN DAMME