

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.480/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 november 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik", heeft op 12 december 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de omzetting in de interne rechtsorde van richtlijn 2005/25/EG van de Raad van 14 maart 2005 tot wijziging van bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen die micro-organismen bevatten.

Hiertoe vervangt het ontwerp in bijlage IX bij het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, het opschrift (enig artikel, 1°) en vult het die bijlage aan met een deel II (enig artikel, 2°).

De bijlage die het ontwerp invoegt bevat "uniforme beginselen voor het evalueren en erkennen van gewasbeschermingsmiddelen die micro-organismen bevatten". Het betreft regels voor de beoordeling van de erkenningsaanvragen van gewasbeschermingsmiddelen.

.../...

RECHTSGROND EN BEVOEGDHEID

3. Het voorgelegde ontworpen ministerieel besluit vindt vooreerst rechtsgrond in artikel 92 van het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994, naar luid waarvan de minister de bijlagen bij dat besluit kan aanvullen en wijzigen om ze gelijkvormig te maken met de "akten" van de instellingen van de Europese Gemeenschappen.

Het genoemde artikel 92 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 8, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Op grond van die bepaling kan de Koning de voorwaarden vaststellen betreffende de erkennings-, toelatings- of registratieaanvraag en haar onderzoek door een orgaan bestaande uit wetenschappelijke en technische deskundigen. Hij kan eveneens de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de erkenning, toelating of registratie bepalen.

4. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is "de bescherming van het leefmilieu" in beginsel zaak van de gewesten. Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt in het tweede lid, 1°, van artikel 6, § 1, II, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt wat "het vaststellen van de productnormen" betreft.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de voor advies voorgelegde regeling vast te stellen, moeten de ontworpen bepalingen kunnen worden aangemerkt als "productnormen" in de zin van de laatstgenoemde wetsbepaling ⁽¹⁾. Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu.

In de mate dat het ontwerp betrekking heeft op erkenningen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, kan het worden ingepast binnen de federale bevoegdheid inzake productnormering.

⁽¹⁾ De andere in artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde uitzonderingen zijn te dezen irrelevant.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet inzonderheid worden verwezen naar artikel 8 van de wet van 21 december 1998, gewijzigd bij de wet van 28 maart 2003.

6. In het tweede lid van de aanhef moet inzonderheid worden verwezen naar artikel 92 en bijlage IX van het koninklijk besluit van 28 februari 1994, vervangen bij het ministerieel besluit van 8 december 1998.

Enig artikel

7. In de inleidende zin schrijve men: "... gebruik, vervangen bij het ministerieel besluit van 8 december 1998, worden de volgende".

Bijlage

8. De bijlage bevat tal van verwijzingen naar richtlijnbepalingen, zo bijvoorbeeld A. Inleiding - punt 9; B. Evaluatie - punt 2.7.2, f); C. Besluitvorming - punten 1.6, a), 1.6, d), 1.7, a) en 2.7.3, b).

Er dient in verband hiermee te worden opgemerkt dat de "techniek van regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In de betrokken ontworpen bepalingen dient bijgevolg de verwijzing naar de richtlijnen te worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke voorschriften waarbij die richtlijnbepalingen werden geïmplementeerd. Indien het bepalingen betreft die nog niet zijn geïmplementeerd, dient dit in het voorliggende ontwerp te gebeuren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.480/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 25 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole", a donné le 12 décembre 2005 l'avis suivant:

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

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis vise à transposer dans l'ordre juridique interne la directive 2005/25/CE du Conseil du 14 mars 2005 modifiant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques contenant des micro-organismes.

À cet effet, le projet remplace l'intitulé (article unique, 1°) de l'annexe IX de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole et complète cette annexe par une partie II (article unique, 2°).

L'annexe insérée par le projet comporte les "principes uniformes pour l'évaluation et l'agrément des produits phytopharmaceutiques contenant des micro-organismes". Il s'agit de règles destinées à l'appréciation des demandes d'agrément des produits phytopharmaceutiques.

FONDEMENT JURIDIQUE ET COMPÉTENCE

3. L'arrêté ministériel en projet soumis trouve en premier lieu son fondement juridique dans l'article 92 de l'arrêté royal précité du 28 février 1994, selon lequel le ministre peut, en vue de les rendre conformes aux "actes" des institutions des Communautés européennes, compléter et modifier les annexes de cet arrêté.

L'article 92 précité trouve quant à lui son fondement juridique dans l'article 8, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé. Selon cette disposition, le Roi peut fixer les conditions régissant la demande d'agrément, d'autorisation ou d'enregistrement et son examen par un organe constitué d'experts scientifiques et techniques. Il peut également arrêter les conditions d'octroi, de modification, de suspension et de retrait de l'agrément, de l'autorisation ou de l'enregistrement.

4. Selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "la protection de l'environnement" relève en principe des régions. L'alinéa 2, 1°, de l'article 6, § 1^{er}, II, instaure, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux régions, en ce qui concerne "l'établissement des normes de produits".

Afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir la réglementation soumise pour avis, les dispositions en projet doivent pouvoir être qualifiées de "normes de produits" au sens de la dernière disposition de loi citée ⁽¹⁾. Les normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement.

Dans la mesure où le projet concerne des agréments à accorder en vue de la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, il peut s'inscrire dans la compétence fédérale concernant les normes de produits.

⁽¹⁾ Les autres exceptions mentionnées à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas pertinentes en l'espèce.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule, il faut en particulier faire mention de l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998, modifié par la loi du 28 mars 2003.

6. Au deuxième alinéa du préambule, il faut en particulier faire mention de l'article 92 et de l'annexe IX de l'arrêté royal du 28 février 1994, remplacé par l'arrêté ministériel du 8 décembre 1998.

Article unique

7. Dans la phrase liminaire, on écrira: "... agricole, remplacé par l'arrêté ministériel du 8 décembre 1998, sont apportées les ...".

Annexe

8. L'annexe comporte une série de références à des dispositions de directives, comme par exemple au A. Introduction - point 9; B. Évaluation - point 2.7.2, f); C. Processus décisionnel - points 1.6, a), 1.6, d), 1.7, a) et 2.7.3, b).

Il y a lieu de souligner à ce propos que, pour des motifs de légistique, la technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible.

En effet, il découle des caractéristiques d'une directive CE qu'en principe, ce n'est pas la directive même mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national, qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

Dans les dispositions concernées en projet, il faut par conséquent remplacer la référence faite aux directives par une référence aux règles de droit interne mettant en oeuvre les dispositions de ces directives. S'il s'agit de dispositions qui n'ont pas encore été mises en oeuvre, elles devront l'être dans le projet à l'examen.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT