

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.069/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 maart 2006 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden", heeft op 28 maart 2006 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 koninklijk besluit regelt de oprichting van het Comité voor advies inzake biociden bij de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, alsmede de samenstelling en de werking van dit Comité.

Voorts brengt het ontwerp de nodige wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden, zodat de adviesverlenende instantie niet langer de Hoge Gezondheidsraad is, maar wel het Comité voor advies inzake biociden.

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen koninklijk besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 8 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.

.../...

Dit artikel luidt als volgt:

"De Koning kan het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en van biociden onderwerpen aan een voorafgaandelijke erkenning, toelating of registratie verleend door de minister na advies van een orgaan bestaande uit wetenschappelijke en technische deskundigen, waarvan Hij, bij in Ministerraad overlegd besluit, de samenstelling en de werkwijze bepaalt.

De Koning kan de voorwaarden van de erkennings-, toelatings- of registratieaanvraag en haar onderzoek door dit orgaan bepalen. Hij kan eveneens de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de erkenning, toelating of registratie bepalen."

3.2. In de mate dat het bedoelde Comité wordt opgericht om taken te vervullen in het kader van de erkennings-, toelatings- en registratieprocedures voor biociden, kan het ontwerp rechtsgrond vinden in deze bepaling. Dit lijkt het geval te zijn voor alle taken die in het ontwerp worden geregeld, behalve voor de in artikel 8, 6 (lees: 6°), van het ontwerp bedoelde taak, namelijk het behandelen van andere onderwerpen waarin is voorzien bij de voornoemde wet van 21 december 1998 of het voornoemde koninklijk besluit van 22 mei 2003.

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband verduidelijkt dat meer bepaald artikel 8*bis* van de voornoemde wet moet worden voor ogen gehouden. Die wetsbepaling heeft betrekking op het vaststellen van een reductieprogramma ter vermindering van het gebruik en het op de markt brengen van gevaarlijke werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het ontwerp van dat programma dient voor advies te worden voorgelegd aan het in artikel 8 van de wet bedoelde orgaan.

Om in overeenstemming te zijn met zijn rechtsgrond, moet in artikel 8, 6 (lees: 6°), van het ontwerp uitdrukkelijk verwezen worden naar artikel 8*bis* van de voornoemde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdende met opmerking 3.2, dient in het eerste lid van de aanhef ook verwezen te worden naar artikel 8*bis* van de voornoemde wet van 21 december 1998, met vermelding van de wetshistoriek van deze bepaling.

Artikel 4

5. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt de samenstelling van het Comité.

Volgens artikel 8 van de voornoemde wet van 21 december 1998 bestaat het op te richten orgaan uit wetenschappelijke en technische deskundigen. Dat vereiste komt onvoldoende tot uiting: het gehanteerde criterium om leden aan te wijzen lijkt de aanhorigheid tot een bepaalde dienst of instelling te zijn, zonder dat wordt gespecificeerd dat het om een wetenschappelijke of technische deskundige moet gaan. Bovendien is niet duidelijk tot welke dienst of instelling de ondervoorzitter behoort.

Artikel 4, § 1, van het ontwerp dient dan ook op dit vlak te worden verduidelijkt.

6. Blijkens artikel 4, § 1, laatste streepje (lees: 7°), maakt ook een vertegenwoordiger per gewest deel uit van het Comité.

Een vertegenwoordiging van de gewesten is weliswaar niet uitgesloten, maar ze mag niet zo worden georganiseerd dat ze in strijd komt met de bevoegdheidsverdelende regels.

Wanneer de federale overheid eenzijdig in zulk een vertegenwoordiging zou voorzien, dient erop te worden gewezen dat, zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, die vertegenwoordiging louter facultatief dient te blijven ¹. Dit impliceert dat het gegeven dat door de gewesten geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of het gegeven dat die vertegenwoordigers de vergaderingen van het betrokken orgaan niet bijwonen, geen gevolgen kan hebben voor de werking van dit orgaan of de geldigheid van de handelingen die dit orgaan stelt niet mag beïnvloeden. Bovendien kan, nu het *in casu* gaat om een orgaan met meer dan een louter adviserende opdracht, geen stemrecht worden toegekend aan de vertegenwoordigers van de gewesten.

Er kan ook in de vertegenwoordiging van de gewesten worden voorzien door een beroep te doen op artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, genomen na akkoord van de betrokken regeringen, de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten kan regelen in de beheers- en beslissingsorganen van de federale instellingen of organisaties, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanwijst. Door de aanwending van dit procédé blijft de medewerking van de gemeenschappen niet louter facultatief ², maar krijgt zij een verplicht karakter ³.

Artikel 8

7. Artikel 8, 3 en 5 (lees: 3° en 5°), van het ontwerp verwijst naar "bijlage I of IA van (...) richtlijn 98/8/EG" ⁴.

¹Zie recent advies 39.847/VR-39.848/VR van 8 februari 2006 over een voorstel van wet tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren (39.847/VR) en een voorstel van wet tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren (39.848/VR), *Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-1027/3.

²Arbitragehof, nr. 15/99, 10 februari 1999, B.10.

³Advies 39.847/VR-38.848/VR, *l.c.*, nr. 5.2.

⁴Bedoeld wordt richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden.

Er dient met betrekking tot die bepaling 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 zijn.

In artikel 8, 3 en 5 (lees: 3° en 5°), van het ontwerp dient bijgevolg de verwijzing naar de bedoelde richtlijn te worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnbevestigingen werden omgezet. Die internrechtelijke voorschriften zijn bijlage I en IA bij het koninklijk besluit van 22 mei 2003.

Artikel 11

8. Luidens deze bepaling geeft het Comité jaarlijks verslag van zijn werking op een forum waarop onder meer "de civiele maatschappij" uitgenodigd wordt. Het is niet duidelijk wat de stellers van het ontwerp met deze term bedoelen.

Artikel 12

9. De Nederlandse en de Franse tekst van de inleidende zin van paragraaf 1 stemmen niet volledig overeen ("zijn adviezen over de toelating van biociden"/"ses avis").

Beide teksten dienen met mekaar in overeenstemming te worden gebracht.

Artikel 15

10. Men schrijve in de Nederlandse tekst "... de woorden «de Hoge Gezondheidsraad» vervangen door de woorden «het Comité voor advies inzake biociden»".

.../...

11. In artikel 78, § 4, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 mei 2003 wordt gerefereerd aan "het wetenschappelijk comité van de Hoge Gezondheidsraad". In deze bepaling moeten de woorden "het wetenschappelijk comité van" worden geschrapt.

Het ontwerp dient te worden aangevuld op dit punt.

Artikelen 16 en 17

12. Deze artikelen bevatten een inwerkingtredingsbepaling en een uitvoeringsbepaling. Zij horen niet thuis in hoofdstuk II van het ontwerp.

Ze worden beter in een afzonderlijk hoofdstuk ondergebracht met als opschrift "Slotbepalingen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
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 40.069/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 17 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "instituant un Comité d'avis sur les produits biocides et modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides", a donné le 28 mars 2006 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 royal soumis pour avis règle l'institution du Comité d'avis sur les produits biocides auprès du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ainsi que la composition et le fonctionnement de ce Comité.

Le projet apporte ensuite les modifications nécessaires dans l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides, de sorte que l'organe consultatif n'est plus le Conseil supérieur d'Hygiène mais bien le Comité d'avis sur les produits biocides.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté royal en projet trouve en principe son fondement juridique à l'article 8 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.

.../...

Cet article s'énonce comme suit:

"Le Roi peut soumettre la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et de biocides à un agrément, une autorisation ou un enregistrement préalables, accordés par le Ministre sur avis d'un organe composé d'experts scientifiques et techniques, dont Il règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le mode de fonctionnement.

Le Roi peut fixer les conditions régissant la demande d'agrément, d'autorisation ou d'enregistrement et son examen par cet organe. 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."

3.2. Dans la mesure où le Comité susvisé est institué en vue d'accomplir des tâches dans le cadre des procédures d'agrément, d'autorisation et d'enregistrement de produits biocides, le projet peut trouver un fondement juridique dans cette disposition. Tel semble être le cas pour toutes les tâches réglées dans le projet, sauf pour celle visée à l'article 8, 6 (lire: 6°), du projet, à savoir le traitement d'autres sujets prévus par la loi du 21 décembre 1998 ou l'arrêté royal du 22 mai 2003 précités.

Le fonctionnaire délégué a précisé à cet égard qu'il convient de tenir plus particulièrement compte de l'article 8bis de la loi susvisée. Cette disposition légale concerne la fixation d'un programme de réduction visant à diminuer l'utilisation et la mise sur le marché de substances actives dangereuses de produits phytopharmaceutiques et biocides. Le projet de ce programme doit être soumis pour avis à l'organe visé à l'article 8 de la loi.

Afin de s'accorder avec son fondement juridique, l'article 8, 6 (lire: 6°), du projet doit faire expressément référence à l'article 8bis de la loi susmentionnée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation 3.2, le premier alinéa du préambule doit également faire référence à l'article 8bis de la loi susvisée du 21 décembre 1998 et mentionner l'historique de cette disposition.

.../...

Article 4

5. Le paragraphe 1^{er} de cet article détermine la composition du Comité.

Selon l'article 8 de la loi susvisée du 21 décembre 1998, l'organe à instituer est composé d'experts scientifiques et techniques. Cette exigence n'apparaît pas suffisamment: le critère appliqué pour désigner des membres semble être l'appartenance à un organisme ou un service déterminé, sans qu'il ne soit spécifié qu'il doit s'agir d'un expert scientifique ou technique. En outre, on ne voit pas à quel organisme ou service appartient le vice-président.

L'article 4, § 1^{er}, du projet doit dès lors être précisé sur ce point.

6. Selon l'article 4, § 1^{er}, dernier tiret (lire: 7°), un représentant de chaque région fait également partie du Comité.

Une représentation des régions n'est certes pas exclue mais elle ne peut être organisée de telle façon à heurter les règles répartitrices de compétences.

Dans l'hypothèse où l'autorité fédérale devait organiser unilatéralement une telle représentation, il convient de signaler, comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, que cette représentation doit demeurer purement facultative ¹. Cela implique que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants par les régions ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions de l'organe concerné ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de cet organe ou influencer la validité des actes que cet organe accomplit. En outre, dès lors qu'il s'agit en l'espèce d'un organe ayant plus qu'une mission purement consultative, il ne peut être accordé de droit de vote aux représentants des régions.

¹Voir le récent avis 39.847/VR-39.848/VR du 8 février 2006 sur une proposition de loi portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors (39.847/VR) et une proposition de loi instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors (39.848/VR), *Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1027/3.

La représentation des régions peut également être organisée en recourant à l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel le Roi peut régler, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents, la représentation des communautés et des régions dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne. Le recours à ce procédé rend la collaboration des communautés non plus purement facultative ², mais obligatoire ³.

Article 8

7. L'article 8, 3 et 5 (lire: 3° et 5°), du projet fait référence à l'"annexe I ou IA de la directive 98/8/CE" ⁴.

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

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.

À l'article 8, 3 et 5 (lire: 3° et 5°), du projet, il faut par conséquent remplacer la référence faite à la directive visée par une référence aux règles de droit interne transposant ces dispositions européennes. Ces règles de droit interne sont l'annexe I et IA de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

²Cour d'arbitrage, n° 15/99, 10 février 1999, B.10.

³Avis 39.847/VR-39.848/VR, *l.c.*, n° 5.2.

⁴Il s'agit de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides.

Article 11

8. Aux termes de cette disposition, le Comité présente une fois par an un rapport de ses activités à un forum auquel est notamment invitée "la société civile". On n'aperçoit pas ce que les auteurs du projet visent par cette expression.

Article 12

9. Les textes français et néerlandais de la phrase introductive du paragraphe 1^{er} ne correspondent pas tout à fait ("ses avis"/"zijn adviezen over de toelating van biociden").

Les deux textes doivent être mis en concordance.

Article 15

10. On écrira dans le texte néerlandais "... de woorden «de Hoge Gezondheidsraad» vervangen door de woorden «het Comité voor advies inzake biociden»".

11. L'article 78, § 4, alinéa 3, de l'arrêté royal susvisé du 22 mai 2003 fait référence au "secrétariat scientifique du Conseil supérieur d'Hygiène". Les mots "secrétariat scientifique du" doivent être supprimés dans cette disposition.

Le projet doit être complété sur ce point.

Articles 16 et 17

12. Ces articles contiennent une disposition d'entrée en vigueur et un exécutoire. Ils n'ont pas leur place dans le chapitre II du projet.

Mieux vaudrait les inscrire dans un chapitre distinct intitulé "Dispositions finales".

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT