KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.889/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 12 juli 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk 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 3 augustus 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik. Zo worden onder meer een aantal verwijzingen aangepast, rekening houdende met de overdracht van bevoegdheden van het Ministerie van Landbouw naar de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, wordt de samenstelling van het Erkenningscomité aangepast en wordt de erkenningsprocedure vereenvoudigd.

2.1. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de artikelen 8, 9 en 5, § 1, eerste lid, 9°, 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.

2.2. Artikel 8 van de wet van 21 december 1998 luidt:

"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".

Deze wetsbepaling strekt de artikelen 2 tot 15 en 19 van het ontwerp tot rechtsgrond.

2.3. Artikel 9 van de wet van 21 december 1998 luidt:

"Onverminderd het bepaalde in hoofdstuk II, kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid:

1° voorwaarden stellen inzake productie, verwerking, samenstelling, verpakking, presentatie, conditionering, hoeveelheid, oorsprong, kwaliteit, doeltreffendheid, verwerving, bezit, bewaring en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

2° de maximale toegelaten hoeveelheden van residu's van werkzame stoffen bepalen welke de gewasbeschermingsmiddelen en de biociden en hun eventuele omzettingsproducten mogen achterlaten;

3° de activiteiten van de personen die onder 1° bedoelde handelingen stellen, onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning door de minister en de voorwaarden daartoe bepalen, alsook de voorwaarden waaronder de uitgereikte machtigingen of erkenningen kunnen worden opgeschort of ingetrokken;

4° de merken, loodjes, verzegelingen, labels, etiketten, getuigschriften, attesten, bordjes, tekens, verpakkingen, benamingen of andere aanwijzingen waaruit het bestaan van de sub 1° bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen worden gegeven, bepalen.

De besluiten genomen ter uitvoering van de bepalingen sub 4° worden gezamenlijk voorgedragen door de minister en de ministers tot wier bevoegdheid de Economie en de Middenstand behoren".

Artikel 9, eerste lid, 3°, van de wet van 21 december 1998 strekt de artikelen 17 en 18 van het ontwerp tot rechtsgrond. De artikelen 16 en 19 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 4°, van dezelfde wet.

2.4. Artikel 5, § 1, eerste lid, 9°, van de wet van 21 december 1998 luidt:

> "Teneinde het leefmilieu of de volksgezondheid te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, kan de Koning maatregelen nemen om:
>
> (...);
>
> 9° producten met het oog op het regelen van het op de markt brengen ervan in te delen in categorieën naargelang hun effecten op de volksgezondheid of het leefmilieu".

Deze wetsbepaling strekt artikel 19, 1° en 10°, van het ontwerp tot rechtsgrond.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien het ontwerp bepalingen bevat die rechtsgrond vinden in artikel 5, § 1, eerste lid, 9°, van de wet van 21 december 1998, dient te worden voldaan aan de vormvereisten die worden vermeld in artikel 19, § 1, van dezelfde wet, dat adviezen voorschrijft van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. De hiernavolgende opmerkingen worden geformuleerd onder het voorbehoud dat alsnog aan deze adviesverplichtingen wordt voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Ermee rekening houdende dat een aantal bepalingen van het ontworpen besluit rechtsgrond vindt in artikel 9, eerste lid, 4°, van de wet van 21 december 1998, dient het ontworpen besluit overeenkomstig het tweede lid van dat artikel mede te worden

voorgedragen door de minister tot wiens bevoegdheid de economie behoort. Deze minister wordt dan tevens best mede belast met de uitvoering van de ontworpen regeling en betrokken bij de medeondertekening van het ontworpen besluit.

Aanhef

1. Gelet op wat is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp:

"..., inzonderheid op artikel 5, § 1, eerste lid, 9°, op artikel 8, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 maart 2003, en op artikel 9, eerste lid, 3° en 4°;".

2. De in het tweede lid van de aanhef voorkomende opsomming van besluiten die het koninklijk besluit van 28 februari 1994 hebben gewijzigd, moet worden vervolledigd met de vermelding van het wijzigende ministerieel besluit van 10 februari 2006.

Artikel 2

Verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003, waarvan melding wordt gemaakt in het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994, is nietig verklaard bij een arrest van 10 januari 2006 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met dien verstande dat in dat arrest wordt verklaard dat de gevolgen van de betrokken verordening worden gehandhaafd totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe verordening is vastgesteld die is gebaseerd op de passende rechtsgrondslagen. Eenmaal deze nieuwe verordening zal zijn tot stand gekomen, zal de verwijzing naar de nietigverklaarde verordening in het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 derhalve moeten worden aangepast.

Artikel 4

Het Erkenningscomité, bedoeld in het ontworpen artikel 9 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994, bestaat onder meer uit drie deskundigen die worden voorgesteld door, respectievelijk, de Minister-president van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Regering en de Waalse Gewestregering [(1)].

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden al meermaals heeft opgemerkt, brengt de autonomie van de gewesten met zich dat het niet aanwijzen of voorstellen van leden door de bevoegde gewestoverheid geen invloed kan hebben op de regelmatigheid van de samenstelling of de geldigheid van de door het federale orgaan genomen beslissingen of uitgebrachte adviezen. De federale wetgever kan immers de gewesten niet de verplichting opleggen om vertegenwoordigers in het Erkenningscomité aan te wijzen of voor te stellen. De betrokken bepaling dient op dat punt dan ook bevoegdheidsconform te worden gelezen in de hiervoor geschetste zin.

Indien de federale wetgever de gewesten meer dan op een louter facultatieve basis vertegenwoordigd wil zien in het Erkenningscomité, dient in beginsel toepassing te worden gemaakt van artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat impliceert dat de aanwijzing van de betrokken vertegenwoordigers het voorwerp dient te zijn van een koninklijk besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd en dat is genomen na akkoord van de bevoegde gewestregeringen. Eventueel zou daartoe ook met de gewesten een samenwerkingsakkoord kunnen worden gesloten.

---

(1) Zie de laatste drie streepjes van het ontworpen artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994. De streepjes in het ontworpen artikel 9, eerste lid, worden beter vervangen door "1°", "2°", "3°", en zo verder, aangezien het gebruik van streepjes in een normatieve tekst geen aanbeveling verdient omdat erdoor latere verwijzingen naar het bepaalde na de streepjes kunnen worden bemoeilijkt.

Artikel 6

In het ontworpen artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 wordt gebruik gemaakt van de regeling inzake verlenging van de erkenningstermijn, die mogelijk wordt gemaakt door artikel 1, 1), van verordening (EG) nr. 1335/2005 van de Commissie van 12 augustus 2005 [(2)]. Teneinde daarvan duidelijker blijk te geven, zou in het ontworpen artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 moeten worden gerefereerd aan de betrokken bepaling van die verordening, hetgeen het onder meer mogelijk zou maken dat het reeds in de verordening beschreven tijdschema niet meer zou moeten worden hernomen in de tekst van het ontwerp.

---

(2) Verordening (EG) nr. 1335/2005 van de Commissie van 12 augustus 2005 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2076/2002 en de beschikkingen 2002/928/EG, 2004/129/EG, 2004/140/EG, 2004/247/EG en 2005/303/EG wat betreft de in artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad bedoelde termijn en het voortgezette gebruik van bepaalde stoffen die niet in bijlage I daarbij zijn opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren 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 M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.889/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 12 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "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 3 août 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à apporter plusieurs modifications à 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. Ainsi, il adapte notamment un certain nombre de références eu égard au transfert de compétences du Ministère de l'Agriculture au Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, adapte la composition du Comité d'agréation et simplifie la procédure d'agrément.

2.1. Le texte en projet trouve son fondement juridique dans les articles 8, 9 et 5, § 1er, alinéa 1er, 9°, 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.

2.2. L'article 8 de la loi du 21 décembre 1998 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".

Cette disposition de loi procure un fondement juridique aux articles 2 à 15 et 19 du projet.

2.3. L'article 9 de la loi du 21 décembre 1998 s'énonce comme suit:

"Sans préjudice des dispositions du Chapitre II, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique:

1° fixer les conditions de production, de transformation, de composition, d'emballage, de présentation, de conditionnement, de quantité, d'origine, de qualité, d'efficacité, d'acquisition, de détention, de conservation et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des biocides;

2° fixer les quantités maximales de résidus de substances actives que peuvent laisser les produits phytopharmaceutiques et les biocides et leurs produits de dégradation éventuelle;

3° subordonner les activités des personnes, effectuant les opérations visées au 1°, à une autorisation ou un agrément préalables du ministre et définir les conditions y afférentes ainsi que les conditions dans lesquelles les autorisations ou agréments délivrés peuvent être suspendus ou retirés;

4° déterminer les marques, plombs, scellés, labels, étiquettes, certificats, attestations, écriteaux, signes, emballages, dénominations ou autres indications établissant ou attestant que les conditions visées au 1° sont réunies.

Les arrêtés pris en exécution des dispositions sous 4° sont proposés conjointement par le ministre et les ministres qui ont l'Économie et les Classes moyennes dans leurs attributions".

L'article 9, alinéa 1er, 3°, de la loi du 21 décembre 1998 procure un fondement juridique aux articles 17 et 18 du projet. Les articles 16 et 19 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 9, alinéa 1er, 4°, de la même loi.

2.4. L'article 5, § 1er, alinéa 1er, 9°, de la loi du 21 décembre 1998 s'énonce comme suit:

> "Afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue:
>
> (...);
>
> 9° de répartir les produits en catégories, en vue de la réglementation de leur mise sur le marché, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement".

Cette disposition légale procure un fondement juridique à l'article 19, 1° et 10°, du projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet comportant des dispositions qui trouvent leur fondement juridique dans l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 9°, de la loi du 21 décembre 1998, il y a lieu d'accomplir les formalités mentionnées à l'article 19, § 1er, de la même loi qui prescrit les avis du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur d'hygiène publique, du Conseil de la consommation et du Conseil central de l'Économie. Les observations qui suivent sont formulées sous la réserve que ces avis obligatoires soient encore recueillis.

EXAMEN DU TEXTE

Observation liminaire

Étant donné qu'un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 9, alinéa 1er, 4°, de la loi du 21 décembre 1998, l'arrêté en projet doit également être proposé, conformément à l'alinéa 2 de cet article, par le ministre qui a l'économie dans ses attributions. Mieux vaut donc aussi charger ce ministre d'exécuter conjointement les dispositions en projet et l'associer au contreseing de l'arrêté en projet.

Préambule

1. Vu l'observation relative au fondement juridique du texte en projet, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet:

"..., notamment l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 9°, l'article 8, modifié par l'arrêté royal du 28 mars 2003, et l'article 9, alinéa 1er, 3° et 4°;".

2. Il y a lieu de compléter l'énumération des arrêtés modificatifs de l'arrêté royal du 28 février 1994, qui figure au deuxième alinéa du préambule, par la mention de l'arrêté ministériel modificatif du 10 février 2006.

Article 2

Le règlement (CE) n° 304/2003 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, dont il est fait mention à l'article 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 février 1994, a été annulé par un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 10 janvier 2006, étant entendu que cet arrêt déclare que les effets du règlement concerné sont maintenus jusqu'à l'adoption, dans un délai raisonnable, d'un nouveau règlement fondé sur les bases juridiques appropriées. Dès que ce nouveau règlement aura été adopté, il y aura donc lieu d'adapter la référence au règlement annulé figurant dans l'article 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 février 1994.

Article 4

Le Comité d'agréation, visé à l'article 9 en projet de l'arrêté royal du 28 février 1994, se compose notamment de trois experts présentés, respectivement, par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Gouvernement flamand et du Gouvernement de la Région wallonne (1).

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé à plusieurs reprises auparavant, il résulte de l'autonomie des régions que la non-désignation ou la non-présentation de membres par les autorités régionales compétentes ne peuvent avoir aucune incidence sur la régularité de la composition de l'organe fédéral, ni sur la validité des décisions qu'il prend ou des avis qu'il rend. En effet, le législateur fédéral ne peut imposer aux régions l'obligation de désigner ou de présenter des représentants au Comité d'agréation. À cet égard, la disposition concernée doit donc se lire conformément aux règles répartitrice de compétence dans le sens indiqué ci-dessus.

Lorsque le législateur fédéral souhaite voir les régions représentées au Comité d'agréation autrement que sur une simple base facultative, il doit, en principe, être fait application de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui implique que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements régionaux compétents. Un accord de coopération pourrait éventuellement être conclu à cette fin avec les régions également.

(1) Voir les trois derniers tirets de l'article 9, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 28 février 1994. Mieux vaut remplacer les tirets figurant dans l'article 9, alinéa 1er, en projet, par des "1°", "2°", "3°", etc. dès lors qu'il n'est pas recommandé d'utiliser des tirets dans un texte normatif, ceux-ci pouvant compliquer des références ultérieures à la disposition qui les suit.

Article 6

L'article 16, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 28 février 1994, fait usage de la possibilité de prorogation de la période d'agrément, prévue par l'article 1er, 1), du règlement (CE) n° 1335/2005 de la Commission du 12 août 2005 (2). Afin de l'indiquer plus clairement, l'article 16, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 28 février 1994 devrait mentionner la disposition concernée de ce règlement, ce qui éviterait notamment de devoir encore reproduire dans le texte du projet le calendrier déjà défini dans le règlement.

---

(2) Règlement (CE) n° 1335/2005 de la Commission du 12 août 20005 modifiant le règlement (CE) n° 2076/2002 et les décisions 2002/928/CE, 2004/129/CE, 2004/140/CE, 2004/247/CE et 2005/303/CE en ce qui concerne la période visée à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil et le maintien de l'utilisation de certaines substances non énumérées à son annexe I.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BOVIN, G. VAN HAEGENDOREN,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs 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. D. ALBRECHT, président de chambre.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME