

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.093/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 januari 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot regeling van de erkenning van de «speciaal erkende gebruikers» ingesteld door het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en door het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden", heeft op 30 januari 2007 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 opmerking over een ander punt. 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

2. Artikel 68 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik bepaalt dat de producten ingedeeld in de gevarencategorieën "zeer giftig" of "giftig" en waarvan de werkzame stof is opgenomen in bijlage X, enkel mogen worden gebruikt "door personen die daartoe door de ministers die de volksgezondheid, en de tewerkstelling en arbeid onder hun bevoegdheid hebben, zijn erkend en «speciaal erkende gebruiker» worden genoemd".

Artikel 57 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden bepaalt dat de producten ingedeeld in de gevarencategorieën "zeer vergiftig" of "vergiftig" en waarvan de werkzame stof is opgenomen in bijlage XII, enkel mogen worden gebruikt door personen die daartoe door de ministers die het leefmilieu en de tewerkstelling en arbeid onder hun bevoegdheid hebben, zijn erkend en die "speciaal erkende gebruikers" worden genoemd.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bepaalt de maximumduur van deze erkenningen (artikel 1) en de wijze waarop een kandidaat voor de erkenning als "speciaal erkende gebruiker" het bewijs kan leveren dat hij de vereiste kennis bezit (artikelen 2 tot 10).

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het ministerieel besluit van 11 februari 1977 tot regeling van de erkenning van de "speciaal erkende gebruikers" ingesteld bij het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische producten (artikel 12).

3.1. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, vindt het in beginsel rechtsgrond in artikel 70, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 3/, 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.

3.2. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op biociden, vindt het in beginsel rechtsgrond in artikel 59, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 mei 2003. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 3/, van de voornoemde wet van 21 december 1998.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.1 en 3.2), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 9, eerste lid, 3/, van de voornoemde wet van 21 december 1998.

5. Het huidige tweede lid kan worden weggelaten. Het aldaar vermelde koninklijk besluit van 11 maart 2002 wordt niet gewijzigd, noch opgeheven door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. De vermelding ervan is ook niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Artikel 3

6.1. Artikel 3 bepaalt de wijze waarop een kandidaat voor de erkenning als "speciaal erkende gebruiker" voor het gebruik van een product bedoeld in afdeling I van de bijlage X van het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994, het bewijs kan leveren dat hij de vereiste kennis bezit ⁽¹⁾.

Zo dient die kandidaat houder te zijn van een van de in artikel 3, 1/, vermelde diploma's en het bewijs te leveren van een voldoende kennis van de in artikel 3, 2/, vermelde onderwerpen.

6.2. Artikel 70, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994 bepaalt dat om als "speciaal erkend gebruiker" te kunnen worden erkend onder meer "de natuurlijke persoon [...] het bewijs [moet] leveren dat hij de vereiste kennis bezit op de wijze die de [m]inisters die de volksgezondheid, de tewerkstelling en arbeid onder hun bevoegdheid hebben[,] bepalen".

Artikel 70, § 1, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994, bepaalt de voorwaarden om als "erkend verkoper" of "erkend gebruiker" te kunnen worden erkend. Zo dient een natuurlijke persoon onder meer, ofwel aan te tonen dat hij houder is van een in artikel 70, § 1, 1/, a) of b), vermeld diploma, ofwel het bewijs te leveren "dat hij de vereiste kennis bezit op de manier die de [m]inister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, heeft bepaald".

In tegenstelling tot het bepaalde in het voornoemde artikel 70, § 1, worden in artikel 70, § 2, geen diplomavooraarden gesteld.

⁽¹⁾ Artikel 5 van het ontwerp wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Hieruit dient te worden afgeleid dat in het ontwerp geenszins kan worden bepaald dat "die vereiste kennis" onder meer kan inhouden dat men houder moet zijn van een diploma, zo niet had dit, naar analogie van het bepaalde in artikel 70, § 1, ook in artikel 70, § 2, uitdrukkelijk moeten zijn bepaald.

De conclusie is dan ook dat artikel 70, § 2, geen rechtsgrond biedt voor artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt de wijze waarop een kandidaat voor de erkenning als "speciaal erkende gebruiker" voor het gebruik van een product bedoeld in afdeling II van de bijlage X van het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994, het bewijs kan leveren dat hij de vereiste kennis bezit ⁽²⁾. Zo dient die kandidaat, ofwel houder te zijn van een van de in artikel 4, a) (lees: 1/), vermelde diploma's, ofwel het bewijs te leveren "van de kennis betreffende de giftigheid en de technologie van het of de producten die [hij wil] gebruiken voor de speciale jury bedoeld in artikel 10" van het ontwerp.

Nu artikel 59, §§ 1 en 2, en artikel 59, § 3, in een enigszins gelijklopende regeling voorzien als respectievelijk artikel 70, § 1, en artikel 70, § 2, kan de opmerking bij artikel 3 van het ontwerp *mutatis mutandis* worden herhaald voor artikel 4 van het ontwerp.

Ook hier is de conclusie dat artikel 59, § 3, geen rechtsgrond biedt voor artikel 4 van het ontwerp.

⁽²⁾ Ook hier wordt artikel 5 van het ontwerp buiten beschouwing gelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.093/3

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 12 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "régulant l'agrément des «utilisateurs spécialement agréés» instituée par 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 par l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides", a donné le 30 janvier 2007 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 une observation sur un autre point. 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

2. L'article 68 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 dispose que les produits classés dans les catégories de danger "très toxique" ou "toxique" et dont la substance active figure à l'annexe X ne peuvent être utilisés que "par les personnes agréées à cet effet par les Ministres qui ont la [S]anté publique, et l'[E]mploi et le [T]ravail dans leurs attributions, et qualifiées d'«utilisateurs spécialement agréés»".

L'article 57 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides prévoit que les produits classés dans les catégories de danger "très toxique" ou "toxique" et dont la substance active figure à l'annexe XII ne peuvent être utilisés que par les personnes agréées à cet effet par les Ministres qui ont l'Environnement, et l'Emploi et le Travail dans leurs attributions, et qualifiées "d'utilisateurs spécialement agréés".

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis fixe la durée maximale de ces agréments (article 1^{er}) et la manière dont un candidat à l'agrément comme "utilisateur spécialement agréé" peut prouver qu'il possède les connaissances requises (articles 2 à 10).

.../...

Le projet est appelé à remplacer l'arrêté ministériel du 11 février 1977 réglant l'agrément des "utilisateurs spécialement agréés" instituée par l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides et produits phytopharmaceutiques (article 12).

3.1. Dans la mesure où l'arrêté en projet porte sur les pesticides à usage agricole, il trouve en principe un fondement juridique dans l'article 70, § 2, de l'arrêté royal du 28 février 1994, précité. Cette disposition trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 9, alinéa 1^{er}, 3/, 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.

3.2. Dans la mesure où l'arrêté en projet a trait aux produits biocides, il trouve en principe un fondement juridique dans l'article 59, § 3, de l'arrêté royal du 22 mai 2003, précité. Cette disposition trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 9, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi du 21 décembre 1998, précitée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément aux observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (observations 3.1 et 3.2), on insérera dans le préambule un premier alinéa (nouveau) visant l'article 9, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi du 21 décembre 1998, précitée.

5. On peut omettre l'actuel alinéa 2, dès lors que l'arrêté royal du 11 mars 2002 qui y est mentionné n'est ni modifié ni abrogé par l'arrêté dont le projet est à l'examen. Sa mention n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet.

Article 3

.../...

6.1. L'article 3 fixe la manière dont un candidat à l'agrément comme "utilisateur spécialement agréé" pour l'utilisation d'un produit visé à la section I de l'annexe X de l'arrêté royal du 28 février 1994, précité, peut prouver qu'il possède les connaissances requises ⁽¹⁾.

Ainsi, ce candidat doit être porteur d'un des diplômes visés à l'article 3, 1/, et justifier des connaissances suffisantes dans les matières mentionnées à l'article 3, 2/.

6.2. L'article 70, § 2, de l'arrêté royal du 28 février 1994, précité, dispose que pour pouvoir être agréé comme "utilisateur spécialement agréé", "une personne physique", notamment, "doit produire la preuve qu'[elle] possède les connaissances requises selon la manière déterminée par les [m]inistres qui ont la santé publique, et l'emploi et le travail dans leurs attributions".

L'article 70, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 février 1994, fixe les conditions d'agrément comme "vendeur agréé", ou "utilisateur agréé". Ainsi, une personne physique, notamment, doit prouver qu'elle est porteuse d'un diplôme visé à l'article 70, § 1^{er}, 1/, a) ou b), ou bien "qu'[elle] possède les connaissances requises, selon la manière déterminée par le [m]inistre qui a la santé publique dans ses attributions".

Contrairement à l'article 70, § 1^{er}, précité, l'article 70, § 2, ne fixe pas de conditions de diplôme.

Il s'en déduit que le projet ne peut nullement prévoir que "ces connaissances requises" peuvent impliquer notamment qu'il faut être porteur d'un diplôme, dès lors que, pour ce faire, l'article 70, § 2, aurait dû le prévoir expressément, par analogie avec l'article 70, § 1^{er}.

Force est de conclure, dès lors, que l'article 70, § 2, ne procure pas de fondement juridique à l'article 3 du projet.

⁽¹⁾ En l'espèce, il est fait abstraction de l'article 5 du projet.

Article 4

L'article 4 fixe la manière dont un candidat à l'agrément comme "utilisateur spécialement agréé" pour l'utilisation d'un produit visé à la section II de l'annexe X de l'arrêté royal du 28 février 1994, précité, peut prouver qu'il possède les connaissances requises ⁽²⁾. Ainsi, ce candidat doit être porteur d'un des diplômes visés à l'article 4, a) (lire: 1/) ou bien justifier "de ses connaissances relatives à la toxicité et à la technologie du ou des produits qu'[il désire] utiliser, devant le jury spécial mentionné à l'article 10" du projet.

Dès lors que l'article 59, §§ 1^{er} et 2, et l'article 59, § 3, définissent un régime plus ou moins comparable à celui prévu, respectivement, à l'article 70, § 1^{er}, et article 70, § 2, l'observation formulée à propos de l'article 3 du projet peut être réitérée, moyennant les adaptations nécessaires, pour l'article 4 du projet.

Ici aussi, il faut conclure que l'article 59, § 3, ne procure pas de fondement juridique à l'article 4 du projet.

⁽²⁾ Ici aussi, il est fait abstraction de l'article 5 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT