



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.653/1
van 4 juli 2018

avis 63.653/1
du 4 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'dat het gebruik van
pesticiden die glyfosaat
bevatten verbiedt'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'interdisant
l'utilisation de pesticides
contenant du glyphosate'

Op 4 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘dat het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten verbiedt’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2018.

*

Le 4 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘interdisant l'utilisation de pesticides contenant du glyphosate’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 juin 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juillet 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe om op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het gebruik van elk product dat glyfosaat bevat, te verbieden (artikel 1 van het ontwerp).

Tegelijk wordt aan de minister van Leefmilieu en Natuurbehoud de bevoegdheid verleend om tijdelijke afwijkingen toe te staan (artikel 2).

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 1, derde lid, van de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ evalueert elke minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

Noch uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde stukken, noch uit de aanhef blijkt dat een dergelijke evaluatie heeft plaatsgevonden.

De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat deze verplichte voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. Het advies van de Brusselse Hoge Raad voor Natuurbehoud is niet verplicht. Indien de stellers de vermelding van dit advies wensen te behouden in de aanhef, dient de verwijzing te worden ingeleid met het woord “Overwegende”.

5.2. In het zesde lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, dient te worden verwezen naar advies 63.653/1 dat de Raad van State heden over het ontwerp uitbrengt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in de plaats van naar “advies 59.866/1/V van de Raad van State, gegeven op 31 augustus 2016”.

5.3. Uit de aanhef van het ontwerp en de documenten gevoegd bij de adviesaanvraag, blijkt dat het ontworpen gebruiksverbod ingegeven is vanuit het voorzorgsbeginsel.

De ordonnantie van 20 juni 2013 vormt de omzetting van richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden’. Deze richtlijn heeft als rechtsgrondslag artikel 175, lid 1, van het Verdrag ‘tot oprichting van de Europese Gemeenschap’¹ en betreft dus het milieubeleid, dat onder meer gestoeld is op het voorzorgsbeginsel². Verder wordt in overweging 3 van de aanhef van die richtlijn bepaald dat de maatregelen waarin deze richtlijn voorziet, de maatregelen vastgesteld in andere, verwante bepalingen van de communautaire wetgeving, inzonderheid de verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad’, beogen aan te vullen zonder er afbreuk aan te doen.

Ten slotte bepaalt artikel 2, lid 3, van die richtlijn 2009/128/EG:

“De bepalingen van deze richtlijn vormen voor de lidstaten geen beletsel om het voorzorgsbeginsel toe te passen bij het beperken of verbieden van het gebruik van pesticiden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden.”³

Ook het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, binnen zijn bevoegdheden, beschermingsmaatregelen kan nemen die zijn ingegeven door het voorzorgsbeginsel, ook al bestaat er in de interne Brusselse regelgeving geen plicht tot het treffen

¹ Hernummerd tot artikel 192 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’.

² Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel zoals zij het toepast:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=NL>;
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l32042&from=NL>

³ In dezelfde zin bepaalt artikel 1, lid 4, van verordening (EG) nr. 1107/2009:
“De bepalingen van deze verordening stoelen op het voorzorgsbeginsel teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu. In het bijzonder worden de lidstaten er niet van weerhouden het voorzorgsbeginsel toe te passen wanneer er wetenschappelijk gezien onzekerheid bestaat over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van de op hun grondgebied toe te laten gewasbeschermingsmiddelen.”

van beschermingsmaatregelen wanneer er redelijke gronden zijn om zich zorgen te maken over ernstige of onomkeerbare schade.

In arrest 12/2016 van 27 januari 2016, formuleert het Hof dit als volgt:

“B.4.1. Luidens artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie berust het milieubeleid van de Unie onder meer op het voorzorgsbeginsel. Dat beginsel wordt in die bepaling niet nader omschreven, maar zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, houdt dat beginsel in dat bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid beschermende maatregelen kunnen worden genomen zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond (HvJ, 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, punt 111; 26 mei 2005, Codacons en Federconsumatori, C-132/03, punt 61; 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, punt 39; 10 april 2014, Acino AG, C-269/13, punt 57). Hoewel het Hof van Justitie reeds heeft geoordeeld dat bij de evaluatie van het risico niet mag worden uitgegaan van zuiver hypothetische overwegingen, heeft het daaraan echter ook toegevoegd dat wanneer het onmogelijk blijkt te zijn om het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen, omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet overtuigend of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen rechtvaardigt (HvJ, 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, punten 49 en 52; 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, punt 93; 10 april 2014, Acino AG, C-269/13, punt 57).

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het voorzorgsbeginsel, op een welbepaald en ander terrein van het milieubeleid dan datgene dat te dezen in het geding is, omschreven als ‘de verplichting om beschermingsmaatregelen te treffen wanneer er redelijke gronden zijn om zich zorgen te maken over ernstige of onomkeerbare schade, zelfs in afwachting van wetenschappelijke zekerheid, waarbij deze afwachting geen voorwendsel mag vormen om het treffen van effectieve en evenredige maatregelen uit te stellen’ (artikel 6, 2°, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid). Buiten dat domein bestaat er in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen verplichting om in een dergelijke situatie beschermingsmaatregelen te nemen, doch houdt het beginsel, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie, de mogelijkheid in zulksdanige maatregelen te nemen en is het beginsel van dien aard dat beperkende maatregelen gerechtvaardigd zijn.”

Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt blijkt zowel uit de aanhef van het ontwerp als uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten dat het ontworpen gebruiksverbod ingegeven is vanuit het voorzorgsbeginsel. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat noch uit de aanhef, noch uit de aan de Raad van State bezorgde stukken een verantwoording, op grond van “bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden”, blijkt. Dit dient te worden verholpen. Het is raadzaam om deze verantwoording op te nemen in een nog op te stellen verslag aan de Regering.

Opheffingsbepaling

6. Het ontwerp moet worden aangevuld met een bepaling waarbij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2016 ‘dat het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verbiedt’ wordt opgeheven. Tegelijk moet de aanhef worden aangevuld met een lid waarin naar dat besluit wordt verwezen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'interdire l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (article 1^{er} du projet).

Parallèlement, le projet confère au ministre de l'Environnement et de la Conservation de la nature le pouvoir d'autoriser des dérogations temporaires (article 2).

3. Le régime en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale', mentionné au premier alinéa du préambule du projet.

FORMALITÉS

4. Selon l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société.

Il ne ressort ni des pièces transmises au Conseil d'État, section de législation, ni du préambule qu'une telle évaluation a eu lieu.

Les auteurs du projet devront veiller à ce que cette formalité préalable obligatoire soit accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5.1. L'avis du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature n'est pas obligatoire. Si les auteurs du projet souhaitent maintenir la mention de cet avis dans le préambule, la référence doit être introduite par le mot « Considérant ».

5.2. Le sixième alinéa du préambule, qui devient le cinquième alinéa, doit viser l'avis 63.653/1 que le Conseil d'État émet ce jour sur le projet en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, au lieu de « l'avis 59.866/1/V du Conseil d'État, donné le 31 août 2016 ».

5.3. Il ressort du préambule du projet et des documents joints à la demande d'avis que l'interdiction d'utilisation en projet est dictée par le principe de précaution.

L'ordonnance du 20 juin 2013 transpose la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable'. Cette directive trouve son fondement juridique dans l'article 175, paragraphe 1, du Traité 'instituant la Communauté européenne'¹ et concerne donc la politique de l'environnement, qui se fonde notamment sur le principe de précaution². Par ailleurs, le considérant 3 du préambule de cette directive énonce que les mesures prévues par cette directive visent à compléter, sans y porter atteinte, les mesures fixées dans d'autres dispositions connexes de la législation communautaire, en particulier le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil'.

Enfin, l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE énonce ce qui suit :

« Les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques »³.

La Cour constitutionnelle a également reconnu que la Région de Bruxelles-Capitale, dans la sphère des compétences qui lui sont attribuées, peut prendre des mesures de protection dictées par le principe de précaution, même s'il n'existe dans la réglementation

¹ Devenu l'article 192 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne'.

² Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution tel qu'elle l'applique :
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISUM%3A132042>;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52000DC0001>

³ Dans le même sens, l'article premier, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1107/2009 prévoit ce qui suit :

« Les dispositions du présent règlement se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement. En particulier, les États membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire ».

bruxelloise interne aucune obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'il existe des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommages graves ou irréversibles.

Dans l'arrêt 12/2016 du 27 janvier 2016, la Cour formule ce principe comme suit :

« B.4.1. Conformément à l'article 191, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est notamment fondée sur le principe de précaution. Cette disposition ne définit pas ce principe de manière plus précise, mais tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour de justice, ce principe implique que lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (CJCE, 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, point 111; 26 mai 2005, Codacons et Federconsumatori, C-132/03, point 61; 12 janvier 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, point 39; 10 avril 2014, Acino AG, C-269/13, point 57). Si la Cour de justice a déjà jugé que l'évaluation du risque ne peut se fonder sur des considérations purement hypothétiques, elle a toutefois également ajouté que lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (CJCE, 23 septembre 2003, Commission/Danemark, C-192/01, points 49 et 52; 28 janvier 2010, Commission/France, C-333/08, point 93; 10 avril 2014, Acino AG, C-269/13, point 57).

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le principe de précaution est défini, dans un domaine précis de la politique de l'environnement qui est différent de celui qui est en cause en l'espèce, comme « l'obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'il existe des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommages graves ou irréversibles même en l'attente de certitude scientifique, cette attente ne pouvant servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées » (article 6, 2°, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau). En dehors de ce domaine, il n'existe dans la Région de Bruxelles-Capitale aucune obligation de prendre des mesures de protection dans une telle situation, mais le principe implique, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, la possibilité de prendre de telles mesures, et le principe est de nature à justifier des mesures restrictives ».

Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, il ressort tant du préambule du projet que des documents joints à la demande d'avis que l'interdiction d'utilisation en projet est dictée par le principe de précaution. Il convient toutefois d'observer qu'une justification basée sur « des circonstances ou des zones spécifiques » ne ressort ni du préambule ni des pièces transmises au Conseil d'État. Il convient d'y remédier. Il est conseillé d'insérer cette justification dans un rapport au Gouvernement, qui doit encore être rédigé.

Disposition abrogatoire

6. Le projet doit être complété par une disposition abrogeant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 'interdisant l'utilisation de pesticides contenant du glyphosate en Région de Bruxelles-Capitale'. Le préambule sera alors complété par un alinéa visant cet arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH