



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 67.651/1/V  
van 31 juli 2020

avis 67.651/1/V  
du 31 juillet 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot invoering van een verbod op het op de markt brengen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten' (*Parl.St. Kamer* 2019-20, nr. 55-0975/001)

une proposition de loi 'visant à interdire la mise sur le marché des biocides et des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes (*Doc. parl., Chambre*, 2019-2020, n° 55-0975/001)'

Op 18 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 4 augustus 2020<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot invoering van een verbod op het op de markt brengen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0975/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2020.

\*

Le 18 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit jusqu'au 4 août 2020<sup>(\*\*)</sup>, sur une proposition de loi 'visant à interdire la mise sur le marché des biocides et des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0975/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 16 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2020.

\*

---

(\*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(\*\*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet beoogt het op de markt brengen en het gebruik<sup>2</sup> van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten, te verbieden.<sup>3</sup> Hiertoe wordt de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (hierna: productnormenwet) gewijzigd.

Er wordt een nieuw artikel 8<sup>ter</sup> in de productnormenwet ingevoegd dat het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en van biociden die stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten, verbiedt, de stoffen van de familie der neonicotinoïden opsomt en de Koning machtigt om de lijst van deze stoffen aan te vullen (artikel 4 van het voorstel).

De machtigingen die de Koning ontleent aan de artikelen 5, §§ 1 en 2 en 9, eerste lid, van de productnormenwet worden gewijzigd zodat er geen afbreuk kan worden gedaan aan het verbod opgenomen in het voorgestelde artikel 8<sup>ter</sup> van voornoemde wet (artikelen 2, 3 en 5).

Bij overtreding van het bij het voorgestelde artikel 8<sup>ter</sup> van de productnormenwet opgelegde verbod, wordt een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro of één van die straffen alleen, opgelegd. Hiertoe wordt artikel 17, § 1, van de productnormenwet aangevuld met een punt 18° (artikel 6).

De wet treedt in werking op de dag van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 7, eerste lid).

Voor de gewasbeschermingsmiddelen die bestemd zijn voor de teelt van sla, andijvie, wortelen, bieten, cichoreiwortel, radicchio rosso en groenlof en die bij een landbouwactiviteit worden gebruikt door professionele gebruikers met een fytolicensie P1, P2 of P3, zoals gedefinieerd in artikel 2, 11°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Dat ook het gebruik wordt beoogd, blijkt uit de samenvatting van het voorstel en de toelichting erbij (*Parl.St.* 2019-20 nr. 55-0975/001, 1 en 8).

<sup>3</sup> Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van de in tweede lezing door de commissie Volksgezondheid, Leefmilieu en Maatschappelijke hernieuwing in de 54e zittingsperiode aangenomen tekst, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-1130/009.

verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen', treedt deze wet in werking op 1 januari 2021 (artikel 7, tweede lid).

### BEVOEGDHEID

3. Het voorgestelde artikel 8ter van de productnormenwet stelt een verbod in om de opgesomde gewasbeschermingsmiddelen en biociden op de markt te brengen.

Voor dit verbod kunnen de indieners van dit voorstel een beroep doen op het bevoegdheidsvoorbehoud van de federale overheid, voorzien bij artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI), op grond waarvan de federale staat bevoegd is om "productnormen" vast te stellen, met dien verstande dat de gewestregeringen met toepassing van artikel 6, § 4, 1°, van deze bijzondere wet hierbij moeten worden betrokken.

4. De toelichting stelt dat het verbod om op de markt te brengen "bijgevolg" ook tot een gebruiksverbod leidt. De voorgestelde bepalingen stellen geen gebruiksverbod in maar enkel een verbod om op de markt te brengen. De zienswijze van de indieners van het voorstel dat met dit verbod om op de markt te brengen ook het gebruik is verboden, spoort niet met de voor advies voorliggende tekst, die dus aangepast zal moeten worden.

Het instellen van een gebruiksverbod van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, is een maatregel die zowel door de gewesten als door de federale overheid kan worden ingesteld.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 20 juni 2013 'betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' dienaangaande het volgende opgemerkt:

"(...) er dient op zijn minst ter zake een zeer duidelijk onderscheid te worden gemaakt, dat ertoe leidt dat zowel de federale overheid als de gewesten over een bevoegdheid in die aangelegenheid beschikken: indien pesticiden beschouwd worden als bestanddelen van een product dat in de voedselketen zal terechtkomen, en dus in verband moet worden gebracht met de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake volksgezondheid, is de federale overheid bevoegd, en kan haar bevoegdheid verder reiken dan het loutere vaststellen van productnormen in de betekenis die het Grondwettelijk Hof daaraan geeft; indien pesticiden daarentegen bekeken worden als producten die verspreid worden in het milieu, zijn de gewesten bevoegd in het kader van hun milieubeleid.

Er zou dus kunnen worden gesteld dat we te maken hebben met 'complementaire' bevoegdheden op het gebied van milieubescherming en volksgezondheid zoals reeds erkend is door het Grondwettelijk Hof.<sup>4</sup> Iedere wetgever moet uiteraard bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ervoor zorgen dat hij zich niet begeeft op het bevoegdheidsdomein

<sup>4</sup> Voetnoot 51 in het aangehaalde advies: GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.8.

van één van de andere wetgevers, of het de andere wetgevers niet buitensporig moeilijk of onmogelijk maken hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.<sup>5</sup>”

Vermits de gewesten en de federale overheid voor het uitvaardigen van een gebruiksverbod beschikken over “complementaire” bevoegdheden op het gebied van milieubescherming en volksgezondheid, verdient het aanbeveling dat, bij het instellen van een dergelijk verbod, een verantwoording wordt gegeven waaruit blijkt dat de wetgever zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden noch op het bevoegdheidsdomein van één van de andere wetgevers begeeft, noch het de andere wetgevers buitensporig moeilijk of onmogelijk maakt om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.

### VORMVEREISTEN

5. Het voorgestelde verbod om bepaalde producten in de handel te brengen komt erop neer dat bij de voorliggende regeling de gewestregeringen op grond van artikel 6, § 4, 1°, BWHI zullen moeten worden betrokken overeenkomstig artikel 6, § 8, BWHI.

Dienaangaande werd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, de volgende informatie meegegeeld:

“Overeenkomstig artikel 97.1. van het Kamerreglement, heeft de voorzitter van de Kamer de eerste minister in het schrijven van 18 juni 2020<sup>6</sup> verzocht de tekst van het wetsvoorstel over te zenden aan de voorzitters van de betrokken gewestregeringen.”

Nadien werd aan deze informatie nog het volgende toegevoegd:

“Art. 97, 2. van het Kamerreglement luidt als volgt:

‘De voorgeschreven samenwerkingsprocedure schort de bespreking in commissie niet op. De eindstemming in commissie kan evenwel maar plaatsvinden nadat de betrokken gewest- en/of gemeenschapsregering(en) haar (hun) schriftelijke opmerkingen heeft (hebben) teruggezonden, of – bij ontstentenis van antwoord – ten vroegste dertig dagen na het verzoek van de voorzitter van de Kamer aan de eerste minister’.

Dit verzoek dateert van 18/6/2020. Het termijn van 30 dagen is dus nog niet verstreken.

Tot nu toe ontving de Kamer geen opmerkingen van de gewesten.”

6. Indien, als gevolg van de betrokkenheid van de gewestregeringen, nog wijzigingen in of toevoegingen aan de tekst van het voorstel zoals die om advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, zouden plaatsvinden, zullen die wijzigingen of toevoegingen ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

<sup>5</sup> Voetnoot 52 in het aangehaalde advies: Zie in die zin inzonderheid: GwH 9 juli 1992, nr. 55/92, 5.B.7.

<sup>6</sup> In dit schrijven wordt verzocht om het wetsvoorstel te bezorgen aan de hoofden van de gewestregeringen met het verzoek om opmerkingen mee te delen binnen veertien dagen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 4

7. Het voorgestelde artikel 8ter van de productnormenwet bevat een delegatie aan de Koning om de wettelijke lijst van verboden stoffen van de familie der neonicotinoïden aan te vullen.

Wanneer de Koning gebruikmaakt van deze machtiging, is het verboden om de gewasbeschermingsmiddelen en biociden die deze stoffen bevatten, op de markt te brengen.

Deze machtiging komt naast de machtiging die de Koning ontleent aan artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van de productnormenwet.

Niettegenstaande de op grond van de voornoemde bepalingen door de Koning genomen maatregelen (met name het instellen van een verbod om op de markt te brengen) inhoudelijk op hetzelfde neerkomen, dient evenwel te worden vastgesteld dat er op procedureel vlak een verschil bestaat tussen deze bepalingen, nu voor het opleggen van een dergelijk verbod op grond van artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van de productnormenwet<sup>7</sup> de adviezen moeten worden ingewonnen van de instanties opgesomd in artikel 19 van de voornoemde wet en deze verplichting tot raadpleging niet geldt wanneer eenzelfde verbod overeenkomstig het voorgestelde artikel 8ter wordt opgelegd.

Een dergelijke werkwijze, waarbij, eens de voorgestelde bepaling in werking is getreden, volgens een verschillende procedurele regeling eenzelfde finaliteit wordt beoogd, komt verwarrend over en dient omwille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving vermeden te worden.

### Artikel 7

8.1. De voorgestelde regeling treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 7, eerste lid, van het voorstel), met uitzondering van de gewasbeschermingsmiddelen die bestemd zijn voor de teelt van sla, andijvie, wortelen, bieten, cichoreiwortel, radicchio rosso en groenlof en die bij een landbouwactiviteit worden gebruikt door professionele gebruikers, waarvoor de inwerkingtreding wordt uitgesteld tot 1 januari 2021 (artikel 7, tweede lid, van het voorstel).

Gevraagd of de inwerkingtreding op de dag van bekendmaking praktisch haalbaar is en hoe wordt verantwoord dat voor de hypothesen van het tweede lid de wet later in werking treedt, antwoordde de gemachtigde:

“In antwoord op uw vraag over artikel 7 over de praktische haalbaarheid van de inwerkingtreding kunnen wij positief antwoorden. Indien alle volgende stappen die dit wetgevend werk moet doorlopen, waaronder de aanname in de commissie energie, klimaat en leefmilieu van het federaal parlement, de TRIS-procedure op Europees niveau

---

<sup>7</sup> De (algemene) machtiging in dit artikel betreft ‘producten’. Volgens de definitie van deze term in artikel 2, 1°, van de productnormenwet vallen daar ook gewasbeschermingsmiddelen en biociden onder.

en de aanname in de plenaire vergadering van het federaal parlement tijdig worden gezet, kan dit voorstel in werking treden op de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

In artikel 7 werd door de indieners een tweede lid toegevoegd als compromis om tegemoet te komen aan de vragen van andere politieke fracties. Voorliggend wetsvoorstel werd immers al eerder ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in de 54ste zittingsperiode onder vorm van wetsvoorstel DOC 54 1130. Dit wetsvoorstel werd na hoorzittingen, verschillende gedachtewisselingen en debatten door de toenmalige commissie geamendeerd aangenomen onder de vorm van voorstel DOC 54 1130/009. Onder andere het tweede lid in artikel 7 was een amendement op de oorspronkelijke tekst waarover door een meerderheid van partijen een consensus werd gevonden. Om het waardevolle parlementaire werk uit de 54ste zittingsperiode niet verloren te laten gaan en om voort te bouwen op de beschikbare kennis, hebben de indieners het voorstel DOC 54 1130/009 in de huidige legislatuur opnieuw ingediend in de hoop stappen voorwaarts te kunnen zetten in het wettelijk kader over deze materie.”

Daargelaten de vaststelling dat de inwerkingtreding van de voorgestelde wet op de dag van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* tot nadeel heeft dat de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen, dient bovendien te worden opgemerkt dat, gelet op de afwijkende inwerkingtreding voor de gewasbeschermingsmiddelen die bij een landbouwactiviteit worden gebruikt door professionele gebruikers, een gedifferentieerde regeling van inwerkingtreding wordt voorgesteld, waarbij er dient over gewaakt te worden dat het gelijkheidsbeginsel in acht wordt genomen wanneer, naargelang het geval de gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt door particulieren of professionelen, in een verschillende datum van inwerkingtreding zou worden voorzien. Een verschil in behandeling is slechts mogelijk voor zover daartoe een deugdelijke verantwoording voorhanden is in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

8.2. In zoverre in artikel 7, tweede lid, van het voorstel wordt verwezen naar artikel 2, 11°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’, dient te worden opgemerkt dat de betreffende bepaling een omschrijving geeft van het begrip “fytolicensie”<sup>8</sup> en niet de types van fytolicensies<sup>9</sup> weergeeft, welke in hoofdstuk 3 (artikelen 12 tot 25) van het voornoemde koninklijk besluit worden vermeld.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om in de tekst van de bepaling de fytolicensies bij naam te noemen. De toelichting kan dan worden aangevuld met een alinea waarin de link wordt gelegd met de types P1, P2 en P3.<sup>10-11</sup>

\*

<sup>8</sup> Zijnde een certificaat voor professioneel gebruik, distributie of voorlichting van producten.

<sup>9</sup> Er bestaan vijf types, zie <https://fytoweb.be/nl/fytolicensie/wat-een-fytolicensie>.

<sup>10</sup> Type P1 betreft de fytolicensie ‘assistent professioneel gebruik’, type P2 betreft de fytolicensie ‘professioneel gebruik’ en type P3 betreft de fytolicensie ‘distributie/voorlichting’.

<sup>11</sup> Het verwijzen in een wetsbepaling naar een koninklijk besluit dient in beginsel te worden vermeden. Omdat de verwijzing hier slechts een korte tijd een rol speelt, lijkt deze verwijzing in dit geval te kunnen worden gebillijkt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 <sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'interdire la mise sur le marché et l'utilisation <sup>2</sup> des biocides et des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes <sup>3</sup>. À cet effet, 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, de la santé et des travailleurs' (ci-après : loi relative aux normes de produits) est modifiée.

Il est inséré dans la loi relative aux normes de produits un nouvel article 8<sup>ter</sup> qui interdit la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des biocides contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes, énumère les substances de la famille des néonicotinoïdes et habilite le Roi à compléter la liste de ces substances (article 4 de la proposition).

Les habilitations que le Roi tire des articles 5, §§ 1<sup>er</sup> et 2, et 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi relative aux normes de produits sont modifiées, de sorte qu'il ne peut pas être porté atteinte à l'interdiction insérée à l'article 8<sup>ter</sup>, proposé, de la loi précitée (articles 2, 3 et 5).

En cas d'infraction à l'interdiction imposée par l'article 8<sup>ter</sup>, proposé, de la loi relative aux normes de produits, il est infligé un emprisonnement de huit jours à trois ans et une amende de 160 euros à 4.000.000 d'euros, ou l'une de ces peines seulement. À cet effet, l'article 17, § 1<sup>er</sup>, de la loi relative aux normes de produits est complété par un point 18° (article 6).

La loi entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>).

---

<sup>1</sup> S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

<sup>2</sup> Il ressort du résumé de la proposition et des développements de celle-ci que l'utilisation est également envisagée (*Doc. parl.*, 2019-20, n° 55-0975/001, pp. 1 et 8).

<sup>3</sup> La présente proposition de loi reproduit le texte adopté en deuxième lecture par la Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société lors de la législature 54, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-1130/009.

Pour ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques destinés aux cultures de laitues, endives, carottes, betteraves, chicorées, radicchio rosso et pain de sucre et utilisés dans le cadre d'une activité agricole par les utilisateurs professionnels titulaires d'une phytolice P1, P2 ou P3 telles que définie à l'article 2, 11°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable', cette loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (article 7, alinéa 2).

### COMPÉTENCE

3. L'article 8<sup>ter</sup>, proposé, de la loi relative aux normes de produits instaure une interdiction de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des biocides énumérés.

Pour cette interdiction, les auteurs de la présente proposition peuvent invoquer la réserve de compétence de l'autorité fédérale prévue par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), en vertu duquel l'État fédéral est compétent pour établir des « normes de produits », à condition d'y associer les gouvernements régionaux en application de l'article 6, § 4, 1°, de cette loi spéciale.

4. Les développements précisent que l'interdiction de mise sur le marché entraîne « par conséquent » aussi une interdiction d'utilisation. Les dispositions proposées n'instaurent aucune interdiction d'utilisation, mais seulement une interdiction de mise sur le marché. Le point de vue des auteurs de la proposition selon lequel cette interdiction de mise sur le marché va également de pair avec l'interdiction d'utilisation ne se concilie pas avec le texte soumis pour avis, qui devra donc être adapté.

L'instauration d'une interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques et de biocides constitue une mesure qui peut être édictée tant par les régions que par l'autorité fédérale.

Dans l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale', le Conseil d'État, section de législation, a observé à ce propos ce qui suit :

« (...), il convient à tout le moins d'établir en la matière une distinction très claire qui a pour effet que tant l'autorité fédérale que les Régions jouissent d'une compétence en la matière : si les pesticides sont envisagés comme éléments d'un produit destiné à entrer dans la chaîne alimentaire, et donc à mettre en relation avec la compétence résiduaire de l'autorité fédérale en matière de santé publique, l'autorité fédérale est compétente et sa compétence peut aller au-delà de la simple fixation de normes de produits, au sens où l'entend la Cour constitutionnelle ; si les pesticides sont au contraire envisagés sous l'angle de leur épandage dans l'environnement, ce sont alors les Régions qui sont compétentes au nom de leur politique environnementale.

Il serait donc permis de considérer que l'on se trouve en présence de compétences 'complémentaires', ainsi que cela a déjà été reconnu par la Cour constitutionnelle en

matière de protection de l'environnement et de la santé publique <sup>4</sup>. Dans l'exercice de ces compétences, chacun des législateurs doit évidemment veiller à ne pas empiéter sur les compétences des autres ni rendre exagérément difficile ou impraticable l'exercice de ses propres compétences par chacun d'entre eux <sup>5</sup> ».

Dès lors que les régions et l'autorité fédérale disposent, pour l'instauration d'une interdiction d'utilisation, de compétences « complémentaires » en matière de protection de l'environnement et de la santé publique, il est recommandé, lors de l'édiction de pareille interdiction, de prévoir une justification dont il ressort que le législateur, dans l'exercice de ses compétences, n'empiète pas sur les compétences de l'un des autres législateurs ni ne rend exagérément difficile ou impraticable l'exercice de ses propres compétences par chacun d'entre eux.

### FORMALITÉS

5. L'interdiction proposée de mettre certains produits sur le marché implique qu'en application de l'article 6, § 4, 1°, LSRI, il faudra associer les gouvernements régionaux à la réglementation à l'examen, conformément à l'article 6, § 8, LSRI.

À ce sujet, l'information suivante a été communiquée au Conseil d'État, section de législation :

« Overeenkomstig artikel 97.1. van het Kamerreglement, heeft de voorzitter van de Kamer de eerste minister in het schrijven van 18 juni 2020<sup>6</sup> verzocht de tekst van het wetsvoorstel over te zenden aan de voorzitters van de betrokken gewestregeringen ».

Par la suite, cette information a encore été complétée comme suit :

« Art. 97, 2. van het Kamerreglement luidt als volgt:

‘De voorgeschreven samenwerkingsprocedure schort de bespreking in commissie niet op. De eindstemming in commissie kan evenwel maar plaatsvinden nadat de betrokken gewest- en/of gemeenschapsregering(en) haar (hun) schriftelijke opmerkingen heeft (hebben) teruggezonden, of – bij ontstentenis van antwoord – ten vroegste dertig dagen na het verzoek van de voorzitter van de Kamer aan de eerste minister’.

Dit verzoek dateert van 18/6/2020. Het termijn van 30 dagen is dus nog niet verstreken.

Tot nu toe ontving de Kamer geen opmerkingen van de gewesten ».

<sup>4</sup> Note 51 de l'avis cité : C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.8.

<sup>5</sup> Note 52 de l'avis cité : Voir, en ce sens, notamment : C.C., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.7.

<sup>6</sup> Dans ce courrier, il est demandé de bien vouloir transmettre la proposition de loi aux présidents des gouvernements régionaux, en leur demandant de communiquer leurs observations dans un délai de quinze jours.

6. Si, consécutivement à l'association des gouvernements régionaux, des modifications devaient encore être apportées ou des ajouts devaient encore être faits au texte de la proposition tel qu'il est soumis pour avis à la section de législation, ces modifications ou ajouts devraient encore être soumis pour avis à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 4

7. L'article 8<sup>ter</sup>, proposé, de la loi relative aux normes de produits contient une délégation au Roi lui permettant de compléter la liste légale des substances interdites de la famille des néonicotinoïdes.

Lorsque le Roi fait usage de cette habilitation, il est interdit de mettre sur le marché les produits phytopharmaceutiques et les biocides contenant ces substances.

Cette habilitation s'ajoute à celle que le Roi tire de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi relative aux normes de produits.

Indépendamment du fait que les mesures prises par le Roi sur la base des dispositions précitées (à savoir l'instauration d'une interdiction de mise sur le marché) ont la même portée quant au contenu, force est toutefois de constater qu'il existe sur le plan procédural une différence entre ces dispositions, dès lors qu'en vertu de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi relative aux normes de produits<sup>7</sup>, les avis des organismes énumérés à l'article 19 de la loi précitée doivent être recueillis pour l'imposition de pareille interdiction et que cette obligation de consultation ne s'applique pas lorsqu'une même obligation est imposée conformément à l'article 8<sup>ter</sup> proposé.

Pareil procédé qui, dès que la disposition proposée est entrée en vigueur, vise une même finalité selon un régime procédural différent, est source de confusion et doit être évité dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la clarté de la réglementation.

### Article 7

8.1. La réglementation proposée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition), à l'exception des produits phytopharmaceutiques destinés aux cultures de laitues, endives, carottes, betteraves, chicorées, radicchio rosso et pain de sucre et utilisés dans le cadre d'une activité agricole par des utilisateurs professionnels, dont l'entrée en vigueur est reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (article 7, alinéa 2, de la proposition).

---

<sup>7</sup> L'habilitation (générale) inscrite dans cet article concerne les 'produits'. Selon la définition de ce terme inscrite à l'article 2, 1<sup>o</sup>, de la loi relative aux normes de produits, les produits phytopharmaceutiques et les biocides relèvent également de ces produits.

À la question de savoir si l'entrée en vigueur le jour de la publication est envisageable dans la pratique et comment justifier l'entrée en vigueur ultérieure de la loi pour les hypothèses de l'alinéa 2, le délégué a répondu en ces termes :

« In antwoord op uw vraag over artikel 7 over de praktische haalbaarheid van de inwerkingtreding kunnen wij positief antwoorden. Indien alle volgende stappen die dit wetgevend werk moet doorlopen, waaronder de aanneming in de commissie energie, klimaat en leefmilieu van het federaal parlement, de TRIS-procedure op Europees niveau en de aanneming in de plenaire vergadering van het federaal parlement tijdig worden gezet, kan dit voorstel in werking treden op de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

In artikel 7 werd door de indieners een tweede lid toegevoegd als compromis om tegemoet te komen aan de vragen van andere politieke fracties. Voorliggend wetsvoorstel werd immers al eerder ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in de 54ste zittingsperiode onder vorm van wetsvoorstel DOC 54 1130. Dit wetsvoorstel werd na hoorzittingen, verschillende gedachtewisselingen en debatten door de toenmalige commissie geamendeerd aangenomen onder de vorm van voorstel DOC 54 1130/009. Onder andere het tweede lid in artikel 7 was een amendement op de oorspronkelijke tekst waarover door een meerderheid van partijen een consensus werd gevonden. Om het waardevolle parlementaire werk uit de 54ste zittingsperiode niet verloren te laten gaan en om voort te bouwen op de beschikbare kennis, hebben de indieners het voorstel DOC 54 1130/009 in de huidige legislatuur opnieuw ingediend in de hoop stappen voorwaarts te kunnen zetten in het wettelijk kader over deze materie ».

Indépendamment de la constatation que l'entrée en vigueur de la loi proposée le jour de la publication au *Moniteur belge* présente l'inconvénient que ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter à la réglementation, il convient d'observer en outre que, compte tenu de l'entrée en vigueur dérogatoire des produits phytopharmaceutiques utilisés dans le cadre d'une activité agricole par des utilisateurs professionnels, un régime différencié d'entrée en vigueur est proposé, imposant de veiller à tenir compte du principe d'égalité lorsque, selon que les produits phytopharmaceutiques sont utilisés par des particuliers ou des professionnels, une date d'entrée en vigueur différente est prévue. Une différence de traitement n'est possible que dans la mesure où elle peut se justifier adéquatement au regard du principe d'égalité.

8.2. Dans la mesure où l'article 7, alinéa 2, de la proposition vise l'article 2, 11°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable', il faut observer que la disposition concernée donne une définition de la notion de « phytolice »<sup>8</sup> et ne reproduit pas les types de phytolices<sup>9</sup>, qui sont mentionnés au chapitre 3 (articles 12 à 25) de l'arrêté royal précité.

<sup>8</sup> À savoir un certificat pour l'utilisation professionnelle, la distribution ou le conseil de produits.

<sup>9</sup> Il existe 5 types, voir <https://fytoweb.be/fr/phytolice/quest-ce-quune-phytolice>.

Par conséquent, il est recommandé de désigner nommément les phytolicences dans le texte de la disposition. Les développements pourront alors être complétés par un alinéa comportant un lien avec les types P1, P2 et P3<sup>10-11</sup>.

DE GRIFFIER  
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER  
LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Roger STEVENS

---

<sup>10</sup> Le type P1 concerne la phytolicence ‘assistant usage professionnel’, le type P2 concerne la phytolicence ‘usage professionnel’ et le type P3 concerne la phytolicence ‘distribution/conseil’.

<sup>11</sup> On évitera en principe, dans une disposition légale, de faire référence à un arrêté royal. Étant donné, qu’en l’espèce, la référence ne joue un rôle que pendant une courte période, elle semble pouvoir se justifier en l’occurrence.