



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.050/1/V
van 14 september 2021

avis 70.050/1/V
du 14 septembre 2021

over

sur

een ontwerp van
koninklijk besluit 'tot
oprichting van een Comité
voor advies inzake biociden'

un projet d'arrêté royal
'instituant un Comité d'avis sur
les produits biocides'

Op 28 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 september 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 september 2021.

*

Le 28 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal ‘instituant un Comité d'avis sur les produits biocides’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 9 septembre 2021. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 septembre 2021.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden (hierna: het Comité) (artikel 2 van het ontwerp). De opdrachten van het Comité en de samenstelling ervan worden geregeld (artikelen 3 en 4) en het secretariaat wordt toevertrouwd aan personeelsleden van het directoraat-generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikel 5). De onverenigbaarheden voor leden van het Comité worden bepaald (artikel 6) en er wordt in een regeling inzake belangenvermenging voorzien (artikel 7). Het Comité wordt gemachtigd om een huishoudelijk reglement aan te nemen (artikel 8) en er wordt in de mogelijkheid voorzien om zich te laten bijstaan door experts (artikel 9). Ten slotte wordt bepaald met welke regelingen het Comité rekening moet houden bij het formuleren van zijn adviezen over de toelating en de registratie van biociden (artikel 10).

Het te nemen koninklijk besluit komt in de plaats van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 ‘tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden’, dat wordt opgeheven (artikel 11).

BEVOEGDHEID

3. Naar luid van artikel 4, § 1, 6°, van het ontwerp telt het Comité drie leden die de drie gewesten vertegenwoordigen.

Een vertegenwoordiging van de gewesten in het Comité 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 zo'n vertegenwoordiging voorziet, dient erop te worden gewezen dat, zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, die vertegenwoordiging louter facultatief dient te blijven. Dit impliceert dat het gegeven dat door de gewesten geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of het gegeven dat die vertegenwoordigers de vergaderingen van het Comité 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 gaat om een orgaan met meer dan een louter adviserende opdracht,¹ geen stemrecht worden toegekend aan de vertegenwoordigers van de gewesten.

RECHTSGROND

4.1. Uit het eerste lid van de aanhef blijkt dat de rechtsgrond voor het ontwerp wordt gezocht 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, de volksgezondheid en de werknemers’, dat bepaalt:

“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.”

In zoverre het ontwerp betrekking heeft op opdrachten die het Comité vervult in het kader van de erkennings-, toelatings- en registratieprocedures voor biociden, kan het ontwerp inderdaad rechtsgrond vinden in deze bepaling.

4.2. Luidens artikel 3, 7°, van het ontwerp heeft het Comité echter ook als opdracht “advies geven over andere onderwerpen die vallen onder het toepassingsgebied van de BPR en het KB Biociden”. Aangezien het om andere onderwerpen dan de erkenning, toelating of registratie van biociden gaat, kan voor die bepaling geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 8 van de wet van 21 december 1998.

Vermits het Comité een adviesorgaan zonder rechtspersoonlijkheid vormt dat binnen de federale overheid wordt opgericht, zonder dat er een verplichting ontstaat om omtrent die andere onderwerpen het advies te vragen van het Comité, kan voor die bepaling evenwel rechtsgrond worden gezocht in de artikelen 37 en 107 van de Grondwet.

4.3. Voor het aanwijzen als lid van het Comité van, enerzijds, een lid dat tot het wetenschappelijk personeel van Sciensano behoort (artikel 4, § 1, 5°) en, anderzijds, een lid dat tot de technische experts behoort van, respectievelijk, het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de Voedselketen en van het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (artikel 4, § 1, 7° en 8°), die openbare instellingen zijn, dient een specifieke rechtsgrond voorhanden te zijn.

¹ Zie immers artikel 3, 9°, van het ontwerp.

Die rechtsgrond zou respectievelijk kunnen worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met artikel 4 van de wet van 25 februari 1918 ‘tot oprichting van Sciensano’ en de artikelen 4 en 5, tweede lid, 16°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, en in artikel 7 van de wet van 20 juli 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’.

Bovendien kan de participatie in het Comité van het lid dat tot het wetenschappelijk personeel behoort van het “Antigifcentrum” (artikel 4, § 1, 9°), dat een instelling van openbaar nut in de zin van de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen’ lijkt te zijn, geen verplicht karakter hebben. Voor het opleggen van verplichtingen aan privéverenigingen of aan personen die er deel van uitmaken, is immers een uitdrukkelijke wettelijke rechtsgrond nodig.

4.4. Voor de opheffing van het koninklijk besluit 5 augustus 2006 (artikel 11) moet tevens rechtsgrond worden gezocht in artikel 8bis van de wet van 21 december 1998, dat mede rechtsgrond biedt aan het op te heffen koninklijk besluit.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 3

6. Luidens artikel 3, 6°, van het ontwerp heeft het Comité als opdracht advies te geven over een opheffing van registratie overeenkomstig artikel 14, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 4 april 2019 ‘betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden’.

Erop gewezen dat die bepaling van het koninklijk besluit van 4 april 2019 geen gewag maakt van een advies van het Comité, antwoordde de gemachtigde:

“Ja, dat klopt, dit is (...) nieuw (...): we willen namelijk dat het CAB ook een advies KAN geven ingeval van een opheffing zoals bedoeld in artikel 14. Wat dus ontbreekt in art. 14 is de zin ‘Het advies van het Comité voor advies inzake biociden kan gevraagd worden.’, zoals dat wel in artikel 13 staat.

² Zie immers adv.RvS 57.898/1/V van 31 augustus 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 december 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 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’, opmerking 3.2.

Dus ja, het KB van 4 april 2019 moet ook in die zin aangepast worden: wij stellen alvast voor om dit aan te passen samen met het KB CAB zelf (dus in het ontwerp dat nu bij de RvSt voor advies ligt). De rechtsgrond daarvoor is immers dezelfde: artikel 8 van de wet productnormen.

We zullen dan een hoofdstukje invoegen ‘wijziging van het KB van 4 april 2019’ waarbij we artikel 14 aanvullen met voormelde zin. Legistiek gezien zullen we dan ook de titel van het KB moeten aanpassen: aanvullen met ‘en tot wijziging van het KB van 4 april 2019 ...’.

Hiermee kan worden ingestemd. Bovendien zou in artikel 2, 33°, van het koninklijk besluit van 4 april 2019 ook de definitie van het begrip “Comité voor advies inzake biociden” moeten worden aangepast.

Artikel 4

7. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, derde tot zevende lid, van het ontwerp schrijven men telkens “Onverminderd *het eerste lid*”.

Artikel 12

8. In artikel 12 van het ontwerp is nog niet bepaald op de hoeveelste dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad het te nemen besluit in werking treedt. Op de vraag welk cijfer zal worden ingevuld, verklaarde de gemachtigde:

“[Dit] moet nog bepaald worden in functie van (de publicatie van) het ministerieel besluit dat de leden zal benoemen (ontwerp daarvan is al klaar, alle leden zijn al bekend), we willen beiden (KB en MB) gezamenlijk in werking laten treden, zodat er geen juridisch vacuüm ontstaat inzake de benoemde leden.”

Hiermee kan worden ingestemd.

*

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 DU PROJET

2. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instituer un Comité d'avis sur les produits biocides (ci-après : le Comité) (article 2 du projet). Il règle les missions du Comité et sa composition (articles 3 et 4) et le secrétariat est confié aux membres du personnel de la Direction générale Environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (article 5). Il détermine les incompatibilités pour les membres du Comité (article 6) et règle les conflits d'intérêts (article 7). Le Comité est habilité à adopter un règlement d'ordre intérieur (article 8) et la possibilité est prévue de se faire assister par des experts (article 9). Enfin, le projet fixe les réglementations dont le Comité doit tenir compte lors de la formulation de ses avis relatifs à l'autorisation et l'enregistrement des produits biocides (article 10).

L'arrêté royal envisagé se substitue à l'arrêté royal du 5 août 2006 'instituant un Comité d'avis sur les produits biocides', qui est abrogé (article 11).

COMPÉTENCE

3. Aux termes de l'article 4, § 1^{er}, 6°, du projet, le Comité compte trois membres représentant les trois régions.

Une représentation des régions dans le Comité 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 organise 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. 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 du Comité 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 d'un organe ayant davantage qu'une mission purement consultative³, il ne peut être accordé de droit de vote aux représentants des régions.

³ Voir en effet l'article 3, 9°, du projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Il ressort du premier alinéa du préambule que le fondement juridique du projet est recherché dans 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, de la santé et des travailleurs', qui dispose :

« 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 ».

Dans la mesure où le projet concerne des missions que le Comité accomplit dans le cadre des procédures d'agrément, d'autorisation et d'enregistrement des produits biocides, il peut en effet trouver un fondement juridique dans cette disposition.

4.2. Toutefois, selon l'article 3, 7°, du projet, le Comité a également pour mission de « rendre un avis sur d'autres sujets relevant du champ d'application du BPR et de l'AR Biocides ». Dès lors qu'il s'agit d'autres sujets que l'agrément, l'autorisation ou l'enregistrement des produits biocides, l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998 ne peut pas procurer de fondement juridique à cette disposition.

Étant donné que le Comité est un organe consultatif non doté de la personnalité juridique institué au sein de l'autorité fédérale, sans que soit prévue l'obligation de demander l'avis du Comité concernant ces autres sujets, un fondement juridique peut toutefois être recherché pour cette disposition dans les articles 37 et 107 de la Constitution.

4.3. Un fondement juridique spécifique est requis pour la désignation en qualité de membre du Comité, d'une part, d'un membre faisant partie du personnel scientifique de Sciensano (article 4, § 1^{er}, 5°) et, d'autre part, d'un membre faisant partie des experts techniques, respectivement, de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (article 4, § 1^{er}, 7° et 8°), qui sont des établissements publics.

Ce fondement juridique pourrait être trouvé respectivement dans l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné avec l'article 4 de la loi du 25 février 2018 'portant création de Sciensano' et avec les articles 4 et 5, alinéa 2, 16°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire', et dans l'article 7 de la loi du 20 juillet 2006 'relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé'.

En outre, la participation au Comité du membre faisant partie du personnel scientifique du « Centre anti-poison » (article 4, § 1^{er}, 9°) qui semble être un établissement

d'utilité publique au sens de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes', ne peut pas revêtir un caractère obligatoire. En effet, l'imposition d'obligations à des associations privées ou à des personnes qui en font partie, nécessite un fondement légal explicite.

4.4. En ce qui concerne l'abrogation de l'arrêté royal du 5 août 2006 (article 11), un fondement juridique doit également être recherché dans l'article 8bis de la loi du 21 décembre 1998, qui procure aussi un fondement juridique à l'arrêté royal dont l'abrogation est envisagée ⁴.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet.

Article 3

6. Selon l'article 3, 6°, en projet, le Comité a pour mission de rendre un avis sur la suppression d'un enregistrement conformément à l'article 14, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 4 avril 2019 'relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides'.

Son attention ayant été attirée sur le fait que cette disposition de l'arrêté royal du 4 avril 2019 ne fait pas mention d'un avis du Comité, le délégué a répondu ce qui suit :

« Ja, dat klopt, dit is (...) nieuw (...): we willen namelijk dat het CAB ook een advies KAN geven ingeval van een opheffing zoals bedoeld in artikel 14. Wat dus ontbreekt in art. 14 is de zin 'Het advies van het Comité voor advies inzake biociden kan gevraagd worden.', zoals dat wel in artikel 13 staat.

Dus ja, het KB van 4 april 2019 moet ook in die zin aangepast worden: wij stellen alvast voor om dit aan te passen samen met het KB CAB zelf (dus in het ontwerp dat nu bij de RvSt voor advies ligt). De rechtsgrond daarvoor is immers dezelfde: artikel 8 van de wet productnormen.

We zullen dan een hoofdstukje invoegen 'wijziging van het KB van 4 april 2019' waarbij we artikel 14 aanvullen met voormelde zin. Legistiek gezien zullen we dan ook de titel van het KB moeten aanpassen: aanvullen met 'en tot wijziging van het KB van 4 april 2019 ...' ».

On peut se rallier à ce point de vue. En outre, la définition de la notion de « Comité d'avis sur les produits biocides » inscrite à l'article 2, 33°, de l'arrêté royal du 4 avril 2019 devrait également être adaptée.

⁴ Voir en effet l'avis C.E. 57.898/1/V du 31 août 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 décembre 2015 'modifiant l'arrêté royal du 5 août 2006 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', observation 3.2.

Article 4

7. Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 2, alinéas 3 à 7, du projet, on écrira chaque fois « Onverminderd *het* eerste lid ».

Article 12

8. L'article 12 du projet n'a pas encore fixé après combien de jours suivant sa publication au Moniteur belge l'arrêté envisagé entrera en vigueur. À la question de savoir par quel chiffre cet article sera complété, le délégué a déclaré ce qui suit :

« [Dit] moet nog bepaald worden in functie van (de publicatie van) het ministerieel besluit dat de leden zal benoemen (ontwerp daarvan is al klaar, alle leden zijn al bekend), we willen beiden (KB en MB) gezamenlijk in werking laten treden, zodat er geen juridisch vacuüm ontstaat inzake de benoemde leden ».

On peut se rallier à ce point de vue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE