



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.213/1
van 3 mei 2023

avis 73.213/1
du 3 mai 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'met betrekking tot de
opleiding van professionele
gebruikers van biociden'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la formation des utilisateurs
professionnels de produits
biocides'

Op 9 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘met betrekking tot de opleiding van professionele gebruikers van biociden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2023.

*

Le 9 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 avril 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2023.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het kader vast te leggen voor de invoering van een verplichte biocidelicentie voor professionele gebruikers van bepaalde producttypes biociden of biociden met een verhoogd risico voor gezondheid en milieu en voor een verplichte opleiding.

Het ontwerp valt uiteen in zeven hoofdstukken waarbij in de eerste twee hoofdstukken diverse begrippen worden omschreven en een aantal algemene bepalingen inzake de biocidelicentie zijn opgenomen (artikelen 1 tot 8). Hoofdstuk III regelt de erkenning van de centra die belast zijn met de organisatie van de opleidingen en de examens tot het verkrijgen en verlengen van de biocidelicentie (artikelen 9 tot 12). Hoofdstuk IV betreft de gegevensoverdracht en rapporteringsplicht van de opleidingscentra (artikel 13), waarna de hoofdstukken V en VI respectievelijk de bepalingen betreffen met betrekking tot de schorsing of intrekking van de biocidelicentie (artikel 14) en de controle (artikelen 15 en 16). Hoofdstuk VII bevat de slotbepalingen (artikelen 17 en 18).

BEVOEGDHEID

2.1. De bevoegdheid om regelend op te treden met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden werd in het verleden door de afdeling Wetgeving onderzocht in onder meer advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013.¹

De federale overheid beschikt over de residuaire bevoegdheid inzake het gezondheidsbeleid of de volksgezondheid. In het voornoemde advies wordt erop gewezen dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat, onder voorbehoud van de bevoegdheden die bij artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI) inzake gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen zijn toegekend, de bescherming van de volksgezondheid voor het overige niet aan de bevoegdheid van de federale wetgever is onttrokken.² Daaruit volgt dat de federale wetgever op basis van zijn residuaire bevoegdheid ter zake bepalingen kan aannemen in de aangelegenheden waarvoor de gewesten en de gemeenschappen niet bevoegd zijn.³⁻⁴ Zich steunend op de parlementaire voorbereiding bij de overdracht, door de bijzondere wet van 13 juli 2001, van het landbouwbeleid naar de gewesten,

¹ Adv.RvS 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' (*Parl.St.* Br.Parl. 2012-13, nr. A-384/1), dat de gedeeltelijke omzetting betrof 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'. Volgens de definitie van pesticiden in de betrokken richtlijn omvat die term gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

² Voetnoot 47 uit het betrokken advies: GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

³ Voetnoot 48 uit het betrokken advies: *Ibidem*.

⁴ Zie in dezelfde zin: adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', randnr. 12 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001), en adv.RvS 71.249/VR/3 van 24 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 november 2022 'betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn', randnr. 6 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2820/1).

vervolgt het advies met betrekking tot de pesticiden dat, indien deze 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, de federale overheid bevoegd is, en haar bevoegdheid in dat geval verder kan reiken dan het loutere vaststellen van productnormen. Indien pesticiden daarentegen worden beschouwd 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.⁵ Iedere wetgever moet uiteraard bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ervoor zorgen dat hij zich niet begeeft op het bevoegdheidsdomein van één van de andere wetgevers, of het de andere wetgevers niet buitensporig moeilijk of onmogelijk maken hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.⁶”

Voorts wordt in advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 ook gewezen op de nadelen die verbonden zijn aan het ontbreken van een samenwerkingsakkoord.

Uit wat voorafgaat volgt dat, wat het heden om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit betreft, kan worden aangenomen dat, in de mate erin de creatie van de biocidelicentie voor professionele gebruikers wordt geregeld, hiermee de bescherming van de volksgezondheid als doelstelling wordt nagestreefd en dat de ontworpen regeling in beginsel kan worden ingepast in de federale residuaire bevoegdheid op het vlak van het gezondheidsbeleid.⁷⁻⁸

2.2. In het reeds aangehaalde advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 werd evenwel ook nog het volgende opgemerkt:

“Zo ook kan, nog steeds onder voorbehoud van het eventuele oordeel van het Grondwettelijk Hof ter zake, een gewest evenmin worden aangerekend dat het geen bepalingen opneemt in zijn regelgeving waarbij de artikelen 5 en 6, *partim*, van richtlijn 2009/128/EG worden omgezet, aangezien de federale overheid van plan is, krachtens artikel 9 van de wet van 21 december 1998, een regeling in te voeren voor het toekennen van fytolicensies, waarover professionele verkopers, voorlichters en gebruikers van pesticiden zullen moeten beschikken, alsook de vereisten inzake de verkoop van pesticiden vast te stellen. Wat dat betreft is er geen grond om de bereikte consensus ter discussie te stellen, volgens welke de federale overheid bevoegd is om de voorwaarden vast te stellen voor de toekenning van, de afgifte van, het toezicht op en het administratieve

⁵ Voetnoot 51 uit het betrokken advies: GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.8.

⁶ Voetnoot 52 uit het betrokken advies: Zie in die zin inzonderheid: GwH 9 juli 1992, nr. 55/92, 5.B.7.

⁷ Artikel 4 van het heden om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit heeft betrekking op nieuwe werknemers ten aanzien van wie de werkgevers ervoor dienen te zorgen dat deze binnen een bepaalde periode beschikken over een biocidelicentie. Die bepaling past binnen de federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming.

⁸ Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van het BWHI, beschreven bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden: de federale overheid kan bevoegd worden geacht om, in het kader van de eigen bevoegdheden op het vlak van het gezondheidsbeleid (zie evenwel de opmerking onder randnummer 2.2), de ontworpen regeling uit te werken.

beheer van de eigenlijke fytolicensies,⁹ terwijl de gemeenschappen en de gewesten¹⁰ respectievelijk bevoegd zijn om te bepalen welke diploma's het bewijs leveren van de kennis van de materies genoemd in bijlage I bij richtlijn 2009/128/EG en om de basisopleiding en de aanvullende opleiding over de materies genoemd in bijlage I bij richtlijn 2008/128/EG te organiseren.”

Rekening houdend met de aangehaalde bevoegdheidsanalyse moet worden besloten dat de artikelen 8 tot 13 en 16 van het ontwerp buiten de federale bevoegdheid inzake volksgezondheid vallen aangezien het bepalingen betreft waarin de opleidingen, de examens en de erkenning van de betrokken opleidingscentra worden geregeld, hetgeen tot de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten moet worden gerekend.

3. Voor zoveel als nuttig wordt in herinnering gebracht dat de ontworpen regeling moet voldoen aan het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyaliteit¹¹, houdt in dat elke wetgever erover moet waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, de uitoefening door de andere wetgevers van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.¹² Toegepast op de door het ontwerp van koninklijk besluit geregelde materie komt dat erop neer dat het regelen van het gebruik van biociden er niet toe kan leiden dat de gewesten geen invulling meer zouden kunnen geven aan hun bevoegdheid om bijvoorbeeld vestigingsvoorwaarden vast te stellen of regels aan te nemen ter bescherming van het leefmilieu.

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen koninklijk besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 1° en 3°, 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’, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

⁹ Voetnoot 55 uit het betrokken advies: Zie het ontwerp van koninklijk besluit waarover het voornoemde advies 51.526/3 is uitgebracht.

¹⁰ Voetnoot 56 uit het betrokken advies: Ter herinnering, zulke bepalingen staan reeds in hoofdstuk IV van het thans voorliggende voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, terwijl, wat het Waals Gewest betreft, erop gewezen is dat nog aanvullende bepalingen vastgesteld moeten worden om die opleidingen te organiseren.

¹¹ Het Grondwettelijk Hof merkte in arrest nr. 36/2019 van 28 februari 2019 in overweging B.13 het volgende op: “Zelfs in de aangelegenheden waarin de bijzondere wetgever een vorm van overleg of van samenwerking tussen de verschillende overheden niet voorschrijft, kan de inachtneming van de federale loyaliteit vereisen dat er een overleg plaatsheeft wanneer de respectieve bevoegdheden van die overheden met elkaar verweven zijn en wanneer de door hen, elk in haar eigen bevoegdheden, genomen maatregelen een weerslag kunnen hebben op het door de anderen gevoerde beleid.” Wat het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit betreft, werden de gewestregeringen blijkens het negende lid van de aanhef, wel al “bij het ontwerpen van [het ontworpen koninklijk besluit betrokken] in het kader van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) van 1 maart 2022”.

¹² GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.27.1; GwH 16 maart 2023, nr. 44/2023, B.12.2.

In artikel 15, § 2, van het ontwerp, wordt bepaald welke ambtenaren “zijn aangewezen om toe te zien op de naleving van de artikelen van dit besluit en van de ministeriële uitvoeringsbesluiten ervan en de inbreuken hierop vast te stellen”. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 15, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 21 december 1998, dat de Koning bevoegd maakt om de ambtenaren en beampten aan te wijzen die toezicht houden op de naleving van de bepalingen van die wet en de ter uitvoering ervan genomen besluiten.

In zoverre de ontworpen regeling tevens bepalingen bevat die het welzijn van de werknemers betreffen,¹³ biedt ook artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ rechtsgrond voor het ontwerp. In deze wetsbepaling wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen op te leggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en die in artikel 4, § 1, tweede lid, van die wet, nader worden aangegeven.

4.2. Het ontwerp bevat diverse bepalingen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Aan sommige van die bepalingen kleeft een bevoegdheidsprobleem (zie de opmerking onder randnummer 2.2).¹⁴ Voor andere bepalingen van het ontwerp, zoals artikel 6, is dat niet het geval. Wat deze laatste bepalingen betreft, dient te worden gewezen op wat hierna volgt.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹⁵

¹³ Zie het reeds vermelde artikel 4 van het ontwerp.

¹⁴ Zie de bepalingen inzake het verkrijgen van de biocidelicentie (artikelen 13 en 16, § 2) en de erkenning als opleidingscentrum (artikelen 10 en 16, § 2).

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17; GwH 10 februari 2022, nr. 22/2022, B.21.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁶

De rechtsgrond biedende bepalingen bevatten geen regels in verband met de verwerking van persoonsgegevens, laat staan de essentiële elementen ervan. Evenmin bevatten de rechtsgrond biedende bepalingen expliciete machtigingen aan de Koning in dit verband. Aan het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet is bijgevolg niet voldaan wat dient te worden verholpen door middel van een aanvulling van de rechtsgrond biedende bepalingen met de voornoemde regeling van de essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. In het ontwerp zijn een aantal delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister opgenomen. Dergelijke delegaties aan de minister dienen, willen ze toelaatbaar zijn, beperkt te blijven tot het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In het tweede en het derde lid van artikel 3 van het ontwerp, wordt de minister gemachtigd om te bepalen voor welke productsoorten biociden, formuleringstypes of werkzame stoffen het bezit van een biocidelicentie verplicht is, en om de voorwaarden te preciseren waaronder een biocidelicentie verplicht is alsook voor welke professionele gebruikers deze verplichting geldt bij het gebruik van biociden.

In artikel 7 van het ontwerp, wordt de minister opgedragen om de voorwaarden te bepalen waaruit blijkt dat de gebruiker over voldoende kennis beschikt om een biocidelicentie te verkrijgen en om de overgangsbepalingen vast te stellen voor het bekomen van de biocidelicentie.

De machtigingen in artikel 3 lijken geen uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard te betreffen maar zijn veeleer mede bepalend voor het materieel toepassingsgebied van de ontworpen regeling. De betrokken machtigingen aan de minister kunnen daarom niet in het ontwerp worden behouden, tenzij zij nader worden afgebakend. De daarmee samenhangende opdrachten aan de minister, in artikel 7 van het ontwerp, zijn evenmin van bijkomstige of detailmatige aard zodat ook zij in beginsel dienen te vervallen.

¹⁶ Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

Artikelsgewijze opmerkingen

Aanhef

6. Onder voorbehoud van hetgeen in dit advies is opgemerkt omtrent de bevoegdheid (randnummer 2.2) en de rechtsgrond (randnummers 4.1 en 4.2), wordt voorgesteld om het tweede lid van de aanhef te vervangen door de volgende twee leden:

“Gelet op de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, artikel 4, § 1, gewijzigd bij de wetten van 7 april 1999, 11 juni 2002, 10 januari 2007, 28 februari 2014 en 20 december 2020;

Gelet op 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, artikel 9, eerste lid, 1° en 3°, gewijzigd bij de wetten van 28 maart 2003, 27 juli 2011 en 16 december 2015, en artikel 15, § 1, eerste lid, vervangen bij de wet van 27 juli 2011 en gewijzigd bij de wet van 16 december 2015;”.

7. Indien de stellers van het ontwerp het nuttig achten om de aanhef van het ontwerp te laten aanvangen met een verwijzing naar de algemene verordening gegevensbescherming – waarvoor de afdeling Wetgeving evenwel niet de reden ziet –, dient er uiteraard op te worden toegezien dat het opschrift van die verordening correct wordt weergegeven, wat nu niet het geval is.

8. In het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt verwezen naar artikel 38, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 4 april 2019 ‘betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden’. De betrokken bepalingen strekken het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond, noch worden zij gewijzigd door het ontworpen besluit. Dergelijke verwijzing is evenmin nuttig of noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Om die redenen wordt de desbetreffende verwijzing het best weggelaten uit de aanhef van het ontwerp.

Artikelen 17 en 18

9. Vanuit logistiek oogpunt moet de bepaling van inwerkingtreding aan de uitvoeringsbepaling voorafgaan.¹⁷ De artikelen 17 en 18 van het ontwerp dienen derhalve onderling van plaats te worden gewisseld.

¹⁷ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 168, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

10. In artikel 18 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt gerefereerd aan een datum die nog moet worden ingeschreven in die bepaling. Er wordt in dit verband aan herinnerd dat ontwerpen die om advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving in beginsel definitief moeten zijn. Hierop zal in de toekomst moeten worden toegezien. Bovendien zal de datum die in de inwerkingtredingsbepaling van het ontwerp zal worden ingeschreven niet tot gevolg mogen hebben dat erdoor terugwerkende kracht wordt verleend aan de ontworpen regeling.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer le cadre pour l'instauration d'une licence biocides obligatoire pour les utilisateurs professionnels de certains types de produits biocides ou de biocides présentant un risque accru pour la santé et l'environnement, et pour une formation obligatoire.

Le projet comporte sept chapitres, les deux premiers chapitres définissant diverses notions et contenant un certain nombre de dispositions générales relatives à la licence biocides (articles 1^{er} à 8). Le chapitre III règle l'agrément des centres chargés d'organiser les formations et les examens pour l'obtention et le renouvellement de la licence biocides (articles 9 à 12). Le chapitre IV concerne le transfert de données et les obligations de rapportage des centres de formation (article 13), les chapitres V et VI, ensuite, contiennent respectivement les dispositions relatives à la suspension ou au retrait de la licence biocides (article 14) et au contrôle (articles 15 et 16). Le chapitre VII contient les dispositions finales (articles 17 et 18).

COMPÉTENCE

2.1. Le pouvoir de légiférer en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ou de produits biocides a été examiné dans le passé par la section de législation, notamment dans l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 ¹.

L'autorité fédérale dispose de la compétence résiduelle en matière de politique de santé ou de santé publique. L'avis précité relève qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, sous réserve des compétences qui ont été attribuées aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) en matière de politique de santé, la protection de la santé publique n'a pour le surplus pas été soustraite à la compétence du législateur fédéral ². Il s'ensuit que le législateur fédéral peut, sur la base de sa compétence résiduelle en la matière, adopter des dispositions dans les matières pour lesquelles les régions et les communautés ne sont pas compétentes ³⁻⁴. S'appuyant sur les travaux préparatoires lors du transfert aux régions de la politique agricole par la loi spéciale du 13 juillet 2001, l'avis poursuit, en ce qui concerne les pesticides, que si ceux-ci sont envisagés comme éléments d'un produit destiné à entrer dans la chaîne alimentaire et qui doit donc être mis

¹ Avis C.E. 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' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-384/1), qui concernait la transposition partielle de 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'. Selon la définition de pesticide dans la directive concernée, ce terme englobe les produits phytopharmaceutiques et les produits biocides.

² Note 47 de l'avis concerné : C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.2.

³ Note 48 de l'avis concerné : *Ibidem*.

⁴ Voir, dans le même sens : l'avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', point 12 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001), et l'avis C.E. 71.249/VR/3 du 24 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 6 novembre 2022 'relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public', point 6 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 2820/1).

en relation avec la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de santé publique, l'autorité fédérale est compétente et sa compétence dans ce cas peut aller au-delà de la simple fixation de normes de produits. 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 publique⁵. Dans l'exercice de ses compétences, chacun des législateurs doit évidemment veiller à ne pas empiéter sur les compétences des autres législateurs ni rendre exagérément difficile ou impraticable l'exercice de ses propres compétences par chacun d'entre eux »⁶.

En outre, l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 attire également l'attention sur les inconvénients liés à l'absence d'un accord de coopération.

Il résulte de ce qui précède qu'en ce qui concerne le projet d'arrêté royal soumis actuellement pour avis, il peut être admis que dans la mesure où il règle la création de la licence biocides pour les utilisateurs professionnels, il vise ainsi la protection de la santé publique et que la réglementation en projet peut, en principe, s'inscrire dans la compétence fédérale résiduelle en matière de politique de santé⁷⁻⁸.

2.2. Toutefois, dans l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 précité, il a également été observé ce qui suit :

« De même, dès lors que l'autorité fédérale envisage, en application de l'article 9 de la loi du 21 décembre 1998, d'établir un système d'octroi de phytolices dont devront être titulaires les vendeurs professionnels, les conseillers professionnels et les utilisateurs professionnels de pesticides et de déterminer les exigences applicables aux ventes de pesticides, il ne peut non plus, toujours sous réserve d'une éventuelle intervention de la Cour constitutionnelle en la matière, être fait reproche à une Région de ne pas prévoir dans son arsenal législatif de dispositions de nature à assurer la transposition des articles 5 et 6, *partim*, de la directive 2009/128/CE. Il n'y a, à cet égard, pas lieu de remettre en cause le consensus intervenu, selon lequel l'autorité fédérale est compétente pour la fixation des conditions d'octroi, la délivrance, le contrôle et la gestion administrative des phytolices proprement dites⁹, tandis que les Communautés et les Régions¹⁰ sont compétentes,

⁵ Note 51 de l'avis concerné : C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.8.

⁶ Note 52 de l'avis concerné : Voir, en ce sens, notamment : C.C., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.7.

⁷ L'article 4 du projet d'arrêté royal soumis actuellement pour avis concerne les nouveaux travailleurs à l'égard desquels les employeurs doivent veiller à ce que ceux-ci disposent d'une licence biocides dans une période déterminée. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la compétence fédérale relative à la protection du travail.

⁸ La compétence des régions en matière de conditions d'accès à la profession, définie à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la LSRI, ne change rien à cette conclusion : l'autorité fédérale peut être réputée compétente pour élaborer la réglementation en projet dans le cadre de ses propres compétences en matière de politique de santé (voir toutefois l'observation formulée au point 2.2).

⁹ Note 55 de l'avis concerné : Voir le projet d'arrêté royal qui a fait l'objet de l'avis 51.526/3 précité.

¹⁰ Note 56 de l'avis concerné : Pour rappel, de telles dispositions figurent déjà dans le chapitre IV de l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale présentement examiné, tandis qu'il a été fait état, pour ce qui concerne la Région wallonne, de ce que des dispositions complémentaires doivent encore être adoptées pour organiser ces formations.

respectivement, pour identifier les diplômes valant connaissance des matières visées à l'annexe I de la directive 2009/128/CE et pour l'organisation de la formation initiale et de la formation continue sur les matières visées à l'annexe I de la directive 2009/128/CE ».

Compte tenu de l'analyse des compétences citée, force est de conclure que les articles 8 à 13 et 16 du projet ne relèvent pas de la compétence fédérale en matière de santé publique, dès lors qu'il s'agit de dispositions qui règlent les formations, les examens et l'agrément des centres de formation concernés, matières qui doivent être considérées comme relevant de la compétence des communautés ou des régions.

3. Pour autant que cela soit utile, il est rappelé que la réglementation en projet doit satisfaire au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences. Ce principe, corollaire de la loyauté fédérale prescrite par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution ¹¹, emporte que chaque législateur doit veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs ¹². Appliqué à la matière réglée par le projet d'arrêté royal, ce principe implique que le règlement de l'utilisation de biocides ne peut pas avoir pour effet que les régions ne puissent plus exercer leurs compétences pour, par exemple, fixer des conditions d'accès à la profession ou adopter des règles de protection de l'environnement.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté royal en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 9, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, 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', visée au deuxième alinéa du préambule du projet.

L'article 15, § 2, du projet précise quels fonctionnaires « sont désignés pour contrôler le respect et (...) constater les infractions aux articles du présent arrêté et [de] ses arrêtés ministériels d'exécution ». L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 précitée, qui habilite le Roi à désigner les fonctionnaires et agents qui contrôlent le respect des dispositions de cette loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, procure le fondement juridique requis à cet effet.

¹¹ Dans l'arrêt n° 36/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a observé dans le considérant B.13 ce qui suit : « Même dans les matières dans lesquelles le législateur spécial n'a pas imposé la mise en œuvre d'une forme de concertation ou de coopération entre les différentes autorités, le respect de la loyauté fédérale peut exiger qu'une concertation ait lieu lorsque les compétences respectives de ces autorités sont imbriquées l'une dans l'autre et que les mesures adoptées par elles, chacune dans ses propres compétences, peuvent avoir un effet sur les politiques menées par les autres ». En ce qui concerne le projet d'arrêté royal à l'examen, les gouvernements régionaux, selon le neuvième alinéa du préambule, ont toutefois déjà « [été associés à] l'élaboration [de l'arrêté royal concerné en projet], dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Environnement (CIE), tenue le 1^{er} mars 2022 ».

¹² C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.27.1 ; C.C., 16 mars 2023, n° 44/2023, B.12.2.

Dans la mesure où la réglementation en projet contient aussi des dispositions concernant le bien-être des travailleurs¹³, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' procure également un fondement juridique au projet. Cette disposition légale habilite le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, lesquelles sont précisées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de cette loi.

4.2. Le projet contient diverses dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel. Certaines de ces dispositions soulèvent un problème de compétence (voir l'observation formulée au point 2.2)¹⁴. Il n'en va pas de même pour d'autres dispositions du projet, comme l'article 6. En ce qui concerne ces dernières dispositions, il convient de relever ce qui suit.

L'article 22 de la Constitution subordonne tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée au respect d'un principe de légalité formelle.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur¹⁵.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données¹⁶.

Les dispositions procurant un fondement juridique ne contiennent pas de règles concernant le traitement de données à caractère personnel, ni *a fortiori* les éléments essentiels de celui-ci. Ces dispositions ne contiennent pas non plus d'habilitations explicites au Roi à cet égard. Par conséquent, il n'est pas satisfait au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution ; il convient d'y remédier en complétant les dispositions procurant le fondement

¹³ Voir l'article 4 susmentionné du projet.

¹⁴ Voir les dispositions relatives à l'obtention de la licence biocides (articles 13 et 16, § 2) et à l'agrément comme centre de formation (articles 10 et 16, § 2).

¹⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17 ; C.C., 10 février 2022, n° 22/2022, B.21.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

¹⁶ Avis C.E. 68.936/AG, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119.

juridique par le règlement précité des éléments essentiels relatifs au traitement de données à caractère personnel.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Le projet comporte un certain nombre de délégations de pouvoir réglementaire au ministre. Pour être admissibles, pareilles délégations au ministre doivent être limitées à la fixation de mesures d'exécution accessoires ou de détail.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 3 du projet habilite le ministre à déterminer les types de produits biocides, les types de formulation ou les substances actives pour lesquels la détention d'une licence biocides est obligatoire et à préciser les conditions pour lesquelles une licence biocides est obligatoire ainsi que les utilisateurs professionnels qui sont concernés par cette obligation pour employer des produits biocides.

L'article 7 du projet charge le ministre de déterminer les conditions permettant d'attester que l'utilisateur dispose des connaissances suffisantes pour l'obtention d'une licence biocides ainsi que les dispositions transitoires permettant l'obtention d'une licence biocides.

Les habilitations prévues à l'article 3 ne semblent pas concerner des mesures d'exécution accessoires ou de détail, mais sont plutôt également déterminantes pour le champ d'application matériel de la réglementation en projet. C'est pourquoi les habilitations au ministre concernées ne peuvent pas être maintenues dans le projet, à moins d'être mieux circonscrites. À l'article 7 du projet, les délégations afférentes au ministre ne sont pas non plus de nature accessoire ou secondaire, de sorte qu'elles aussi doivent en principe être omises.

Observations par article

Préambule

6. Sous réserve des observations formulées dans le présent avis à propos de la compétence (point 2.2) et du fondement juridique (points 4.1 et 4.2), il est proposé de remplacer le deuxième alinéa du préambule par les deux alinéas suivants :

« Vu la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, l'article 4, § 1^{er}, modifié par les lois des 7 avril 1999, 11 juin 2002, 10 janvier 2007, 28 février 2014 et 20 décembre 2020 ;

Vu 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, l'article 9, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, modifié par les lois des 28 mars 2003, 27 juillet 2011 et 16 décembre 2015, et l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, remplacé par la loi du 27 juillet 2011 et modifié par la loi du 16 décembre 2015 ; ».

7. Si les auteurs du projet jugent utiles de faire commencer le préambule du projet par une référence au règlement général sur la protection des données – dont la section de législation n'aperçoit toutefois pas la raison d'être –, il faudra bien évidemment veiller à ce que l'intitulé de ce règlement soit reproduit correctement, ce qui n'est actuellement pas le cas.

8. Le troisième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, fait référence à l'article 38, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 4 avril 2019 'relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides'. Les dispositions concernées ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet ni ne sont modifiées par celui-ci. Pareille référence n'est pas davantage utile ou nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet. En conséquence, mieux vaudrait supprimer la référence concernée du préambule du projet.

Articles 17 et 18

9. D'un point de vue légistique, la disposition d'entrée en vigueur doit précéder l'exécutoire¹⁷. On permutera dès lors les articles 17 et 18 du projet.

10. L'article 18 du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, fait référence à une date qui doit encore être inscrite dans cette disposition. À ce propos, il est rappelé que les projets soumis pour avis à la section de législation doivent en principe être définitifs. Il faudra y veiller dans le futur. En outre, la date qui sera inscrite dans la disposition d'entrée en vigueur du projet ne pourra avoir pour effet de conférer un effet rétroactif à la réglementation en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁷ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, recommandation n° 168, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).