



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.764/1/V
van 12 augustus 2022

avis 71.764/1/V
du 12 août 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende
reglementering van de
begassing en de
ontgassing'

un projet d'arrêté royal
'réglementant les fumigations
et les défumigations'

Op 23 juni 2022 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 'houdende reglementering van de begassing en de ontgassing'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Kaat LEUS, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2022.

*

Le 23 juin 2022, 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 'réglementant les fumigations et les défumigations'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 9 août 2022. La chambre était composée de Geert DEBERSAQUES, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Kaat LEUS, conseiller d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 août 2022.

*

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 blijkt, strekt het om advies voorliggende ontwerp van koninklijk besluit tot reglementering van de begassing en ontgassing. Met ‘begassing’ worden “alle werkzaamheden [bedoeld] die verband houden met het gebruik van een begassingsmiddel in een afgesloten ruimte of voor grondontsmetting in de landbouw onder bescherming of in open lucht. Deze omvatten onder andere: het inspecteren en voorbereiden van de te begassen ruimte, het inbrengen van het begassingsmiddel, het toezicht tijdens de begassing, het verluchten en het vrijgeven van de begaste ruimte”. Met ‘ontgassing’ worden “alle werkzaamheden [bedoeld] die uitsluitend verbonden zijn met het verluchten en het opheffen van het toegangsverbod voor in het buitenland actief begaste goederen of goederen waaruit toxische gassen kunnen vrijkomen, en het vervoersmiddel waarin zij zich bevinden die niet in het buitenland werden ontgast of niet voldoende werden ontgast”.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 14 januari 1992 ‘houdende reglementering van begassing’, dat wordt opgeheven (artikel 65 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID

3.1. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gewesten, wat het leefmilieu en waterbeleid betreft, bevoegd voor (1°) de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder en (3°) de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.

In zoverre de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de ruimte waarin of de oppervlakte waarop de werknemers worden tewerkgesteld, kunnen deze worden ingepast in de federale bevoegdheid met betrekking tot de arbeidsbescherming.

3.2. Artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit van toepassing is op begassing met gewasbeschermingsmiddelen of met biociden. De bevoegdheid om regeland op te treden met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden werd

onderzocht in o.m. advies 52.679/VR/3¹. Dat advies betrof een regeling tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/128/EG². Het advies stelt dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat, onder voorbehoud van de bevoegdheden die bij artikel 5, § 1, I, van de BWHI inzake het gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen zijn toegekend, de bescherming van de volksgezondheid voor het overige niet aan de bevoegdheid van de federale wetgever is onttrokken,³ en dat 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.⁴ Gesteund op de parlementaire voorbereiding bij de overdracht, door de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’, van het landbouwbeleid naar de gewesten, stelt dit advies met betrekking tot 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 dan verder kan reiken dan het louter vaststellen van productnormen. Indien pesticiden daarentegen beschouwd worden als producten die verspreid worden in het milieu, zijn de gewesten bevoegd in het kader van het milieubeleid. Er zou dus volgens dat advies 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 oefenen⁶”.

In zoverre de ontworpen regeling als doelstelling de bescherming van de volksgezondheid heeft, steunt de ontworpen regeling ook op de federale residuaire bevoegdheid met betrekking tot het gezondheidsbeleid.

Artikel 2, § 2, van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit van toepassing is op ontgassing. Maatregelen met als doelstelling de bescherming van de volksgezondheid met betrekking tot ontgassing kunnen eveneens worden geacht tot de residuaire federale bevoegdheid inzake het gezondheidsbeleid te behoren.

¹ Adv.RvS 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft 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.

² 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’.

³ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

⁴ Zie in dezelfde zin : Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 12 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 64), en adv.RvS 71.249/VR/3 van 24 mei 2022 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in publiek toegankelijke gesloten plaatsen’, opmerking 6.

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.

3.3. Wel dient daarbij rekening te worden gehouden met het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyauteit,⁷ 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. Op het eerste gezicht bevat de ontworpen regeling geen bepalingen die hiermee niet in overeenstemming zouden zijn (zie evenwel opmerking 5.2).

RECHTSGROND

4.1. Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en aan artikel 9, eerste lid, 1°, 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’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

4.2. Artikel 15, § 1, eerste lid, van de wet van 21 december 1998, dat de Koning machtigt om personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, aan te wijzen om toe te zien op de naleving van die wet en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten, biedt rechtsgrond voor artikel 63, § 2, van het ontwerp.

4.3. Sommige bepalingen van het ontwerp kunnen worden beschouwd als een regeling van taalgebruik. Zo bepaalt artikel 10, derde lid, 1°, van het ontwerp dat de waarschuwingsborden die aan de toegangen van de te begassen ruimte dienen te worden aangebracht, de tekst “GIFTIG GAS – VERBODEN TOEGANG – LEVENSGEVAAR” moeten bevatten, “in de taal of de talen van het taalgebied waar de begassing of de ontgassing plaats vindt en in het Engels om redenen van verstaanbaarheid voor allen”. Artikel 23, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de werknemers die een begassing of een ontgassing uitvoeren van de werkgever “schriftelijke instructies [ontvangen] in een taal die ze begrijpen voor de eerste hulp bij vergiftigingen of ongevallen met het gebruikte begassingsmiddel”.

Die bepalingen vallen eveneens binnen de bevoegdheid van de federale overheid, meer bepaald – zoals hiervoor aangegeven – in de federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid en de federale voorbehouden bevoegdheid inzake arbeidsbescherming. Zij kunnen in beginsel rechtsgrond vinden in artikel 4, § 1, tweede lid, 1° en 2°, van de wet van 4 augustus 1996, dat de Koning machtigt om aan de werkgever alle maatregelen op te leggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, meer bepaald deze die betrekking hebben op de arbeidsveiligheid en de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk, en in artikel 9, eerste lid, 1°, van de wet van 21 december 1998, op grond

⁷ Het Grondwettelijk Hof stelde in dat verband dat “[z]elfs in de aangelegenheden waarin de bijzondere wetgever een vorm van overleg of van samenwerking tussen de verschillende overheden niet voorschrijft, (...) de inachtneming van de federale loyauteit [kan] 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” (GwH 28 februari 2019, nr. 36/2019, B.13).

waarvan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of de werknemers, voorwaarden kan stellen aan (onder meer) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Wat het taalaspect van die bepalingen betreft, kan worden gewezen op de positieve verplichting die de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens betreffende het recht op leven en het recht op fysieke integriteit opleggen aan de staten, met name om de burgers te informeren – in een taal die zij verstaan – over de situaties die een ernstige bedreiging vormen voor hun leven en fysieke integriteit.⁸ Aangezien de opgelegde taalregeling kan worden beschouwd als de bevestiging van een ter zake reeds op grond van de artikelen 2 en 8 van dit verdrag geldende positieve verplichting, kan deze bij koninklijk besluit worden ingevoerd, weliswaar in zoverre daartoe een voldoende wettelijke grondslag voorhanden is, wat voor de ontworpen regeling het geval is.

PLEEGVORMEN

5.1. Het ontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens (zie onder meer artikel 5). Volgens de gemachtigde is geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagd, omdat “[b]edoelde databank (...) immers al [bestaat] en (...) dus niet nieuw [is]. Bovendien worden de gevraagde gegevens van begassers niet verder verwerkt”. Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. Mede gelet op de ruime invulling die in artikel 4, 2), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG) wordt gegeven aan het begrip “verwerking”⁹, dient overeenkomstig artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit, te worden geraadpleegd over de ontworpen regeling.

5.2. De ontworpen regeling bevat voorschriften voor grondontsmettingen in de landbouw (zie artikel 1, 1°, en de artikelen 52 tot 54 van het ontwerp). Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de BWHI, dient tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Gevraagd of de ontworpen regeling een weerslag heeft op het landbouwbeleid, antwoordde de gemachtigde: “Neen, geen invloed op het landbouwbeleid: we regelen enkel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van de volksgezondheid en de werknemers.”

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. Het feit dat een regeling wordt uitgewerkt met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van de volksgezondheid en de werknemers, sluit niet uit dat er een weerslag kan zijn op het

⁸ Zie J. BERNAERTS, “Taalgebruik in bestuurszaken in een rechtsempirisch perspectief: huidige praktijken en uitdagingen. Nood aan een ‘nieuw’ regelgevend kader?”, *TBP*, 2021/5, 259.

⁹ “verwerking”: een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens.

landbouwbeleid. Begassing omvat ook alle werkzaamheden die verband houden met het gebruik van een begassingsmiddel voor grondontsmetting in de landbouw onder bescherming of in open lucht. Deze regeling kan bijgevolg wel degelijk een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Het lijkt er dan ook op dat aan de voornoemde overlegverplichting alsnog zal moeten worden voldaan.

5.3. Artikel 1, 8°, van het ontwerp omschrijft een ‘begassingszone’ als een ‘zone die is ingericht voor het uitvoeren van begassing en die voldoet aan de in bijlage 1 vermelde uitbatingsvoorwaarden’. Bijlage 1 legt onder meer de uitrusting vast voor de begassingszones, waaronder waarschuwborden en een windzak. De waarschuwborden moeten beantwoorden aan de opgelegde afmetingen, kleuren en vermeldingen. De windzak moet in overeenstemming zijn met de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat deze voorschriften zijn meegedeeld aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

Naar luid van artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van de voormelde richtlijn (EU) 2015/1535 is een technisch voorschrift “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”.

Bij begassing in begassingszones kunnen enkel de waarschuwborden en windzakken worden gebruikt die beantwoorden aan de opgelegde technische voorschriften. De regeling dient dan ook te worden meegedeeld aan de Europese Commissie waarbij de procedure van richtlijn (EU) 2015/1535 dient te worden gevolgd.

5.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt.

Algemene opmerking

7. Artikel 5 van het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de databank ‘begassing’, waarin onder meer persoonsgegevens worden verwerkt.

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.¹¹ Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving 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.¹²

De verwerking van persoonsgegevens waarin het ontwerp voorziet, kan niet worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de uitvoering van de rechtsgrond biedende bepalingen ervoor. Aan het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet is bijgevolg niet voldaan. Bijgevolg dient een wettelijke grondslag voor deze verwerking te worden gecreëerd waarbij het bedoelde legaliteitsbeginsel in acht wordt genomen.

*

¹¹ 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.

¹² 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’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

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. Ainsi qu'il ressort de l'intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de réglementer les fumigations et défumigations. Par 'fumigation' on entend « tous les travaux relatifs à l'utilisation d'un agent de fumigation dans un espace fermé ou pour la désinfection du sol dans l'agriculture sous protection ou en plein air. Ils englobent entre autres : l'inspection et la préparation de l'espace à fumer, l'introduction de l'agent de fumigation, le contrôle lors de la fumigation, l'aération et la levée de l'interdiction d'accès de l'espace fumigé ». Par « défumigation », on entend « tous les travaux exclusivement liés à l'aération et la levée de l'interdiction d'accès pour des marchandises qui ont été fumigé[e]s activement à l'étranger ou des marchandises susceptibles de dégager des gaz toxiques, et le moyen de transport dans lequel ils se trouvent, qui n'ont pas été défumigés ou pas suffisamment été défumigés à l'étranger ».

L'arrêté en projet est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 14 janvier 1992 'réglementant les fumigations', qui est abrogé (article 65 du projet).

COMPÉTENCE

3.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, pour (1°) la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit et (3°) la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail.

Dans la mesure où les dispositions en projet concernent l'espace dans lequel ou la surface sur laquelle les travailleurs sont occupés, elles peuvent s'inscrire dans le cadre de la compétence fédérale en matière de protection du travail.

3.2. L'article 2, § 1^{er}, du projet dispose que l'arrêté en projet s'applique aux fumigations au moyen de produits phytopharmaceutiques ou de produits biocides. Le pouvoir de légiférer en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ou de produits biocides a été examiné, notamment, dans l'avis 52.679/VR/3¹. Cet avis concernait une législation transposant partiellement la directive 2009/128/CE². L'avis énonce qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour

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.

² 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'.

constitutionnelle que, sous réserve des compétences qui ont été attribuées aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, I, de la 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 fédéral³, et qu'il s'ensuit que le législateur fédéral peut, sur la base de sa compétence résiduelle en la matière, adopter des mesures dans les matières pour lesquelles les régions et les communautés ne sont pas compétentes⁴. S'appuyant sur les travaux préparatoires lors du transfert aux régions de la politique agricole par la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés', cet avis relève, 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 en relation avec la compétence résiduelle 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. 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. Selon cet avis, 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 eux⁶ ».

Dans la mesure où la réglementation en projet a pour objectif la protection de la santé publique, elle se fonde également sur la compétence fédérale résiduelle en ce qui concerne la politique de santé.

L'article 2, § 2, du projet dispose que l'arrêté en projet s'applique aux défumigations. Des mesures visant à protéger la santé publique en ce qui concerne les défumigations peuvent également être réputées relever de la compétence fédérale résiduelle en matière de politique de santé.

3.3. Il faut toutefois tenir compte à cet égard du 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 Constitution⁷, 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. De prime abord, la réglementation en projet ne

³ C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.2.

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', observation 12 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 64), et l'avis C.E. 71.249/VR/3 du 24 mai 2022 sur un avant-projet de loi 'relatif à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public', observation 6.

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 À cet égard, la Cour constitutionnelle a considéré que « [m]ême 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 » (C.C., 28 février 2019, n° 36/2019, B.13).

contient pas de dispositions qui ne seraient pas conformes à ce principe (voir toutefois l'observation 5.2).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' et dans l'article 9, alinéa 1^{er}, 1^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', visés aux premier et deuxième alinéas du préambule du projet.

4.2. L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, qui habilite le Roi à désigner les membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement pour contrôler l'application de cette loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, procure un fondement juridique à l'article 63, § 2, du projet.

4.3. Certaines dispositions du projet peuvent être considérées comme réglant l'emploi des langues. Ainsi, l'article 10, alinéa 3, 1^o, du projet dispose que les panneaux d'avertissement qui doivent être installés aux entrées de l'espace à fumiger doivent contenir le texte « GAZ TOXIQUE – ACCÈS INTERDIT – DANGER DE MORT », « dans la ou les langues de la région linguistique où a lieu la fumigation ou la défumigation et en anglais pour des raisons de bonne compréhension par tous ». L'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les travailleurs participant à la fumigation ou à la défumigation reçoivent de l'employeur « des instructions écrites, dans une langue qu'ils comprennent, relatives aux premiers secours en cas d'intoxications ou d'accidents avec l'agent de fumigation utilisé ».

Ces dispositions relèvent également de la compétence de l'autorité fédérale, plus précisément – comme il a été indiqué ci-dessus – de la compétence fédérale résiduelle en matière de politique de santé et de la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de protection du travail. Elles peuvent en principe trouver un fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o et 2^o, de la loi du 4 août 1996, qui habilite le Roi à imposer à l'employeur toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, plus précisément celles qui ont trait à la sécurité du travail et à la protection de la santé du travailleur au travail, et dans l'article 9, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998, en vertu duquel le Roi, dans l'intérêt de la santé publique ou des travailleurs, peut fixer des conditions (notamment) à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des produits biocides.

En ce qui concerne l'aspect linguistique de ces dispositions, on peut relever l'obligation positive que les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme relatifs au droit à la vie et au droit à l'intégrité physique imposent aux États, à savoir informer les citoyens – dans une langue qu'ils comprennent – des situations qui constituent une grave menace pour leur vie et leur intégrité physique⁸. Dès lors que le régime linguistique imposé peut être

⁸ Voir J. BERNAERTS, « Taalgebruik in bestuurszaken in een rechtsempirisch perspectief: huidige praktijken en uitdagingen. Nood aan een 'nieuw' regelgevend kader? », *TBP*, 2021/5, p. 259.

considéré comme la confirmation d'une obligation positive qui s'applique déjà en l'espèce sur la base des articles 2 et 8 de cette convention, celle-ci peut être instaurée par arrêté royal, certes dans la mesure où il existe à cet effet une base légale suffisante, ce qui est le cas pour la réglementation en projet.

FORMALITÉS

5.1. Le projet contient des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel (voir notamment l'article 5). Selon le délégué, l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été demandé parce que la « [b]edoelde databank (...) immers al [bestaat] en (...) dus niet nieuw [is]. Bovendien worden de gevraagde gegevens van begassers niet verder verwerkt ». On ne peut se rallier à ce point de vue. Compte tenu notamment de la portée étendue que l'article 4, 2), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : RGPD) confère à la notion de « traitement »⁹, l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données, doit être consultée sur la réglementation en projet, conformément à l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement.

5.2. La réglementation en projet contient des prescriptions pour la désinfection des sols dans l'agriculture (voir l'article 1^{er}, 1°, et les articles 52 à 54 du projet). Aux termes de l'article 6, § 3bis, 5°, de la LSRI, une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale a lieu pour les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole. À la question de savoir si la réglementation en projet a une telle incidence, le délégué a répondu : « Neen, geen invloed op het landbouwbeleid: we regelen enkel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van de volksgezondheid en de werknemers ».

On ne peut se rallier à ce point de vue. Le fait qu'une réglementation soit élaborée en ce qui concerne l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans le but de protéger la santé publique et les travailleurs n'exclut pas l'éventualité d'une incidence sur la politique agricole. La fumigation englobe également tous les travaux relatifs à l'utilisation d'un agent de fumigation pour la désinfection du sol dans l'agriculture sous protection ou en plein air. Par conséquent, cette réglementation peut bel et bien avoir une incidence sur la politique agricole. Il semble dès lors qu'il faille encore satisfaire à l'obligation de concertation précitée.

5.3. L'article 1^{er}, 8°, du projet, définit une 'zone de fumigation' comme étant une 'zone qui est organisée pour effectuer les fumigations et qui remplit les exigences d'exploitation mentionnées à l'annexe 1'. Cette annexe fixe notamment l'équipement pour les zones de fumigation, dont des panneaux d'avertissement et un manche à air. Les panneaux d'avertissement

⁹ « traitement » : toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction.

doivent répondre aux dimensions, couleurs et mentions imposées. Le manche à air doit être conforme aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que ces prescriptions ont été communiquées à la Commission européenne conformément à l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

L'article premier, paragraphe 1, f), premier alinéa, de la directive (UE) 2015/1535 précitée définit une règle technique comme étant « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire *de jure* ou *de facto*, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services ».

Lors de fumigations pratiquées dans des zones de fumigation, seuls les panneaux d'avertissement et les manches à air qui satisfont aux prescriptions techniques imposées peuvent être utilisés. La réglementation doit dès lors être communiquée à la Commission européenne, la procédure de la directive (UE) 2015/1535 devant être suivie à cet égard.

5.4. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹⁰, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule du projet doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique.

Observation générale

7. L'article 5 du projet contient des dispositions relatives à la banque de données « fumigations », qui traite notamment de données à caractère personnel.

¹⁰ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect du 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 législateur ¹¹. Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère 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 données ¹².

Le traitement de données à caractère personnel prévu par le projet ne peut pas être considéré comme une conséquence intrinsèque de l'exécution des dispositions lui procurant le fondement juridique. Par conséquent, il n'est pas satisfait au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution. Il convient dès lors de créer pour ce traitement un fondement légal qui prend en compte le principe de légalité visé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Geert DEBERSAQUES

¹¹ 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.

¹² 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', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.