



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.963/16
van 24 april 2024

avis 75.963/16
du 24 avril 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering
'betreffende de toepassing van de
algemene beginselen inzake
geïntegreerde gewasbescherming, tot
wijziging van het besluit van
16 juli 2015 betreffende de opslag en
hantering van
gewasbeschermingsmiddelen alsook het
beheer van hun afval door professionele
gebruikers en tot intrekking van het
besluit van 10 november 2016
betreffende het toepassingsplan van
pesticiden in openbare ruimten'

un projet d'arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif
à l'application des principes généraux
en matière de lutte intégrée contre les
ennemis des cultures, modifiant l'arrêté
du 16 juillet 2015 relatif au stockage et
à la manipulation des produits
phytopharmaceutiques ainsi qu'à la
gestion de leurs déchets par les
utilisateurs professionnels et abrogeant
l'arrêté du 10 novembre 2016 relatif au
plan d'application des pesticides dans
les espaces publics'

Op 25 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de toepassing van de algemene beginselen inzake geïntegreerde gewasbescherming, tot wijziging van het besluit van 16 juli 2015 betreffende de opslag en hantering van gewasbeschermingsmiddelen alsook het beheer van hun afval door professionele gebruikers en tot intrekking van het besluit van 10 november 2016 betreffende het toepassingsplan van pesticiden in openbare ruimten’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 16 april 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2024.

*

Le 25 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l'application des principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, modifiant l'arrêté du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels et abrogeant l'arrêté du 10 novembre 2016 relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 16 avril 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2024.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt er in de eerste plaats toe de toepassing van de algemene beginselen inzake geïntegreerde gewasbescherming te regelen, ter uitvoering van de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Daarnaast brengt het ontwerp wijzigingen aan in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 2015 ‘betreffende de opslag en hantering van gewasbeschermingsmiddelen alsook het beheer van hun afval door professionele gebruikers’. Ten slotte voorziet het ontwerp in de opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2016 ‘betreffende het toepassingsplan van pesticiden in openbare ruimten’.

2.2. Het ontwerp bestaat uit 5 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat definities (artikel 1 van het ontwerp).

Hoofdstuk 2 bevat de bepalingen van toepassing op producenten. Artikel 2 machtigt de minister om richtsnoeren inzake plantaardige productie vast te stellen, waarvan de minimale inhoud in bijlage 1 van het ontwerp wordt beschreven. De richtsnoeren komen op voorstel van Leefmilieu Brussel tot stand en er dienen daartoe diverse adviezen te worden ingewonnen. De richtsnoeren worden bekendgemaakt op de website van Leefmilieu Brussel. Artikel 3 verplicht producenten om de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toe te passen en stelt drie alternatieve wijzen voor waarop de producent kan aantonen dat deze beginselen worden toegepast. De minister wordt gemachtigd om in dat verband de nadere regels te bepalen van controle en zelfcontrole.

Hoofdstuk 3 bepaalt de verplichtingen van bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen gebruiken, landschapsaannemers en beheerders van openbare ruimten. Artikel 4 machtigt de minister om richtsnoeren vast te stellen inzake andere activiteiten dan de plantaardige productie. Artikel 5 verplicht de voornoemde bedrijven, aannemers en beheerders om de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toe te passen en voorziet in één manier om dit aan te tonen, namelijk via een systeem van zelfcontrole. De minister wordt gemachtigd om in dat verband de nadere regels te bepalen.

Hoofdstuk 4 bevat gemeenschappelijke bepalingen. Artikel 6 verwijst naar de ordonnantie van 1 maart 2012 ‘betreffende het natuurbehoud’ en bepaalt dat sommige van de door de minister vastgestelde richtsnoeren als sanitaire toezichtsmaatregelen worden beschouwd in de zin van artikel 74 van die ordonnantie. Artikel 7 machtigt de minister om tijdelijke afwijkingen te voorzien op de toepassing van de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming om redenen van volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen of leefmilieu, in omstandigheden van fytosanitaire noodsituatie, voor doeleinden van wetenschappelijk onderzoek of om redenen

van groot openbaar belang. Dit kan op individueel verzoek van een professionele gebruiker of op algemene wijze op voorstel van Leefmilieu Brussel. In navolging van artikel 67 van verordening (EG) 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad’ verplicht artikel 8 tot het meedelen van een elektronisch register van alle gewasbeschermingsmiddelen die het voorbije jaar zijn gebruikt. Paragraaf 3 van dat artikel bepaalt de inhoud van het register, waarbij meer elementen worden gevraagd dan deze bepaald bij uitvoeringsverordening (EU) 2023/564 van de Commissie van 10 maart 2023 ‘betreffende de inhoud en het formaat van de overeenkomstig Verordening (EG) 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad door professionele gebruikers bij te houden registers over gewasbeschermingsmiddelen’. Paragraaf 5 preciseert dat de gegevens van het register risico-indicatoren vormen in de zin van artikel 21 van de ordonnantie van 20 juni 2013. Artikel 9 van het ontwerp legt de verplichting tot registratie op aan bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen gebruiken in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, landschapsaannemers en producenten die actief zijn op het grondgebied van het gewest. De registratie is gratis, gebeurt op basis van een formulier aangeboden door Leefmilieu Brussel, en wordt van kracht na het ontvangen van de ontvangstbevestiging van een volledig dossier. Om de vijf jaar moet de geregistreerde natuurlijke of privaatrechtelijke rechtspersoon bevestigen of de activiteiten worden voortgezet. Artikel 10 regelt de verwerking van persoonsgegevens ten gevolge van de artikelen 8 en 9. De verwerkingsverantwoordelijke wordt aangeduid, evenals de doeleinden van de verwerking, de vorm van bewaring van de gegevens en de bewaartermijn.

Hoofdstuk 5 bevat wijzigings-, opheffings- en slotbepalingen. De artikelen 11 en 12 brengen wijzigingen aan in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 2015. Er wordt gepreciseerd dat de opvanginrichtingen in voertuigen ook verplicht zijn wanneer gewasbeschermingsmiddelen in niet-verzegelde containers worden vervoerd. Er wordt een nieuw artikel 7/1 ingevoegd dat professionele gebruikers verplicht om een invoerregister van opgeslagen gewasbeschermingsmiddelen bij te houden, waarvan de inhoud nader wordt bepaald. Artikel 13 heft het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2016 ‘betreffende het toepassingsplan van pesticiden in openbare ruimten’ op. De nota aan de Regering verduidelijkt dat het toepassingsplan waarin dat besluit voorzag vereist was in het kader van de overgangsfase die het gebruik van pesticiden tot 31 december 2018 regelde. Artikel 14 regelt de inwerkingtreding van het besluit.

RECHTSGROND

3.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in de artikelen 12 en 21 van de ordonnantie van 20 juni 2013 en in artikel 74 van de ordonnantie van 1 maart 2012 ‘betreffende natuurbehoud in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (lees: ‘betreffende het natuurbehoud’). Hiermee kan worden ingestemd onder voorbehoud van de hierna volgende opmerkingen.

3.2. Artikel 7 van het ontwerp machtigt de minister om tijdelijke afwijkingen vast te stellen van de artikelen 3, § 1, en 5, § 1, van het ontwerp, die verplichten tot het naleven van de algemene beginselen van gewasbescherming.

Artikel 12 van de ordonnantie van 20 juni 2013 machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de nodige maatregelen vast te leggen om te “garanderen dat de professionele gebruikers, ongeacht het betrokken gebied, de in bijlage 1 gedefinieerde beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toepassen”. Artikel 12, tweede lid, bepaalt dat de Regering die beginselen kan aanvullen. De Regering wordt echter niet gemachtigd om afwijkingen toe te staan op die algemene beginselen, laat staan om dergelijke bevoegdheid te delegeren aan een minister. Hierover ondervraagd gaf de gemachtigde volgende toelichting:

“A l’époque de rédaction de l’ordonnance, la portée exacte de l’arrêté relatif à la lutte intégrée était encore inconnue (ainsi que, d’ailleurs, les modalités de mise en œuvre dans les autres Régions). Néanmoins la possibilité de déroger aux principes établis par le Gouvernement s’avère nécessaire, notamment pour des raisons de crise phytosanitaire et d’urgence – en l’état, pouvoir déroger au cadre établi semble paradoxalement une ‘mesure nécessaire’ pour assurer la mise en œuvre des principes généraux de la lutte intégrée.

En tout état de cause, dans la mesure où le Gouvernement est habilité à déterminer les mesures prises dans l’arrêté – et donc y compris les dérogations à ces mesures adoptées. Il n’y a pas de dérogation aux mesures prévues directement dans l’ordonnance.”

In tegenstelling tot wat de gemachtigde verklaart, is de Regering (en niet de minister) slechts gemachtigd om de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming worden toegepast. De Regering is hierbij alleen gemachtigd om de algemene beginselen vastgesteld in de ordonnantie van 20 juni 2013 aan te vullen. Gelet hierop kan artikel 7 van het ontwerp geen doorgang vinden.

3.3. Artikel 9 van het ontwerp voert een registratieplicht in voor de professionele gebruikers. Gevraagd naar de rechtsgrond hiervoor, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Le législateur ordonnanciel (lees: ordonnancier) habilite le Gouvernement à prendre ‘toute mesure nécessaire’ ; une mesure d’enregistrement, simple et gratuit, apparaît proportionnée et nécessaire à la mise en œuvre de l’obligation européenne de mise en œuvre des principes généraux de la lutte intégrée, notamment parce qu’en l’absence d’une telle mesure il serait exagérément compliqué d’identifier les entreprises susceptibles d’être concernées par l’obligation visée à l’article 12 de l’ordonnance.”

Hiermee kan worden ingestemd.

3.4. Artikel 10 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens ten gevolge van de invoering van de plicht tot het jaarlijks meedelen van een elektronisch register van de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen (artikel 8) en een registratieplicht (artikel 9).

Leefmilieu Brussel wordt aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijke (paragraaf 2). De doeleinden van de verwerking zijn het zich vergewissen dat de professionele gebruiker de algemene beginselen toepast en het mogelijk maken van het toezicht uitgevoerd door ambtenaren (paragraaf 3). De bewaartermijn wordt bepaald op zes jaar vanaf de registratie of de vernieuwing daarvan (paragraaf 4). Uit de tweede paragraaf kan worden afgeleid dat het gaat om de persoonsgegevens van professionele gebruikers. Uit de artikelen die de inhoud van het register en de registratie regelen kan de categorie verwerkte gegevens worden afgeleid.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in 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.¹

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de ordonnantie 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.²

Er dient te worden vastgesteld dat de categorie van verwerkte gegevens, de met de verwerking nagestreefde doelstelling, de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de maximumtermijn van het bewaren van gegevens niet worden geregeld in de ordonnantie van 20 juni 2013. Gevraagd naar de rechtsgrond voor de ontworpen regeling inzake gegevensverwerking antwoordde de gemachtigde het volgende:

“A l’heure actuelle, l’ordonnance ne prévoit d’habilitation spécifique au Gouvernement concernant le traitement des données à caractère personnel que pourrait impliquer un arrêté d’exécution de cette ordonnance (dans la mesure où elle est antérieure au règlement (UE) 2016/679). Dans une prochaine modification de l’ordonnance, il pourrait être envisagé de prévoir une telle habilitation si les traitements de données à caractère personnel auquel les mesures d’exécution donnent lieu n’engendrent aucune ingérence

¹ 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.

² 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’, opm. 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

importante dans les droits et libertés des personnes concernées (cfr. avis standard de l'APD n° 65/2023 du 24 mars 2023 relatif à la rédaction des textes normatifs).

Ainsi, dans son avis standard, l'APD souligne que si les traitements de données à caractère personnel auquel le projet donne lieu n'engendre aucune ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées – ce qui est le cas en l'espèce, il suffit en principe que i) la finalité du traitement et ii) le responsable du traitement soient mentionnées dans l'ordonnance. Cette possibilité sera incluse dans la prochaine révision de l'ordonnance. A ce stade, l'encadrement des données à caractère personnel est maintenu dans le projet d'arrêté afin de ne pas laisser un vide en attendant la modification de l'ordonnance.

Pour autant, en l'absence d'une telle habilitation, le Gouvernement est habilité à adopter l'article 10 du projet d'arrêté sur la base de son pouvoir général d'exécution qui résulte de l'article 108 de la Constitution et de l'article 20 de la loi spécial du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). En l'espèce, l'article 10 du projet d'arrêté n'étend ni ne limite la portée de l'ordonnance : il dégage les conséquences qui découlent naturellement de cette ordonnance et de son économie générale (pour la mesure d'exécution en projet). Le cas échéant, il est proposé de mentionner ces dispositions au préambule du projet d'arrêté.”

Rekening houdend met de hiervoor uiteengezette principes inzake gegevensverwerking, kunnen de argumenten van de gemachtigde niet worden bijgetreden. Artikel 10 van het ontwerp kan in zijn huidige vorm geen doorgang vinden. De voornoemde essentiële elementen dienen immers door de ordonnantiegever zelf te worden geregeld.

3.5. De artikelen 11 en 12 van het ontwerp brengen wijzigingen aan in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 2015, dat rechtsgrond vindt in artikel 19 van de ordonnantie van 20 juni 2013. Daarin wordt de Regering gemachtigd om de regels vast te stellen die van toepassing zijn op, onder meer, de opslag en het hanteren van pesticiden. Er kan worden aangenomen dat het invoeren van de plicht tot het bijhouden van een invoerregister een maatregel is die past in de opslag en het hanteren van gewasbeschermingsmiddelen.

3.6. Artikel 13 van het ontwerp regelt de opheffing (in de Nederlandse tekst niet: intrekking) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2016 ‘betreffende het toepassingsplan van pesticiden in openbare ruimten’. Dat besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, §§ 2, 1°, en 3, van de ordonnantie van 20 juni 2013. Die bepalingen bieden dan ook rechtsgrond voor artikel 13 van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat een regeling van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Artikel 6, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) verplicht de betrokken regeringen om onderling overleg te plegen wat betreft “de bijzondere bepalingen betreffende de bossen gelegen op het grondgebied van meer dan één Gewest”. Gevraagd of de ontworpen regeling betrekking kan hebben op bossen die als zodanig

moeten worden aangemerkt, en of in dat geval het door de BWHI voorziene overleg heeft plaatsgehad, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Le projet d’arrêté n’a pas d’impact direct sur l’exploitation de la forêt de Soignes transrégionale. Il n’y a pas d’utilisation de produit phytopharmaceutique dans la partie bruxelloise de cette forêt, qui est par ailleurs un espace public (interdiction d’usage conformément à l’art.6 de l’ordonnance du 20 juin 2013). Il n’y a à ce jour aucune ligne directrice de lutte intégrée applicable à l’exploitation forestière, et aucun projet pour développer de telles règles. Dans l’éventualité où des lignes directrices seraient élaborées à l’avenir pour la foresterie, la consultation prévue à l’article 6, § 2, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles pourra toujours avoir lieu.”

In de mate de ontworpen regeling potentieel ook van toepassing is op bossen die zich uitstrekken over meer dan één gewest, ook al is er in de praktijk geen sprake van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, is de voornoemde overlegverplichting van toepassing en zal ze alsnog moeten worden nageleefd.

5. Artikel 2 van het ontwerp machtigt de minister om richtsnoeren vast te stellen die van toepassing zijn op de plantaardige productie. Uit de definitie van “plantaardige productie” in artikel 1, 3°, van het ontwerp blijkt dat ook de landbouw daaronder wordt begrepen. Luidens artikel 6, § 3*bis*, 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 dat overleg heeft plaatsgehad, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Le projet d’arrêté a été :

- transmis pour avis le 18 septembre 2023 aux différentes autorités compétentes en matière de produits phytopharmaceutiques, via la NAPAN Task Force, organe émanant de la Conférence interministérielle de l’environnement (CIE), élargie à l’agriculture et à la santé (cf. annexe 1) ;
- Soumis et discuté le 22 février 2024 au groupe de travail permanent de la conférence ministérielle interrégionale (GTP-CMI) (cf. annexe 2).”

Uit de toelichting van de gemachtigde en uit de bijlagen die samen met zijn antwoord en ook naderhand nog werden bezorgd, blijkt dat het overleg enkel heeft plaatsgehad in een permanente werkgroep en bijgevolg niet heeft plaatsgehad op ministerieel niveau namens de regeringen en met de federale overheid. Het overleg bedoeld in artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de BWHI zal bijgevolg nog moeten plaatsvinden.

6. Artikel 9 van het ontwerp voert een voorafgaande registratieplicht in voor professionele gebruikers. In de mate dat hierdoor een nieuwe eis wordt ingevoerd waarvan de toepassing onder artikel 16, lid 1, derde alinea, en artikel 16, lid 3, eerste zin, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn) valt, verplicht artikel 39, lid 5, van diezelfde richtlijn om de Europese Commissie daarvan in kennis te stellen.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

8. De machtiging verleend bij artikel 12 van de ordonnantie van 20 juni 2013 heeft betrekking op het waarborgen dat professionele gebruikers de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toepassen. Doorheen het ontwerp wordt het in de ordonnantie gedefinieerde begrip ‘professionele gebruiker’ gehanteerd. Het toepassingsgebied van de concrete regelingen⁴ wordt evenwel bepaald aan de hand van vier specifieke categorieën van professionele gebruikers, namelijk: producenten, bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen gebruiken, landschapsbedrijven en beheerders van openbare ruimten. Gevraagd of deze vier categorieën van gebruikers wel degelijk alle professionele gebruikers bedoeld in artikel 12 van de ordonnantie van 20 juni 2013 omvatten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Tous les utilisateurs professionnels sont inclus car il faut également considérer les ‘autres entreprises’ (qui utilisent des produits phytopharmaceutiques, autres que celles qui tombent dans la catégorie des ‘producteurs’ et des ‘entreprises du paysage’). Le projet sera retravaillé pour que cette distinction soit plus explicite.

[...], tous les utilisateurs professionnels actifs en région bruxelloise sont concernés par le projet d’arrêté. Les entreprises devront s’assurer du respect des lignes directrices de lutte intégrée, ces règles s’appliquant de facto aux pratiques des utilisateurs travaillant pour ces entreprises.”

Met het voorstel van de gemachtigde om het ontwerp op dit punt te verduidelijken kan worden ingestemd.

9. Het ontwerp bevat verscheidene delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Regering aan een van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

³ 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.

⁴ Plicht tot het naleven van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming, de manier waarop dit kan worden aangetoond, het meedelen van registers, de registratieplicht.

9.1. De artikelen 2, § 1, en 4, § 1, van het ontwerp machtigen de minister om richtsnoeren voor geïntegreerde gewasbescherming vast te stellen. De nota aan de Regering verduidelijkt dat richtsnoeren zowel variaties op als verdere uitwerkingen zijn van de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming. Zij laten toe de effectieve toepassing van de algemene beginselen concreet te maken door ze om te zetten naar operationele maatregelen die specifiek zijn voor (groepen van) gewassen.

Hoewel kan worden aangenomen dat het bepalen van richtsnoeren per gewas, sector of gewasvijand een technische aangelegenheid betreft, kan niet worden gesteld dat dit louter bijkomstig of van beperkt belang is, vermits het net de richtsnoeren zijn die de algemene beginselen concretiseren en effectief toepasbaar maken en de professionele gebruikers verplichten om die algemene beginselen toe te passen. Gevraagd naar een verantwoording voor deze delegaties, antwoordde de gemachtigde:

“Le cadre conceptuel global de la lutte intégrée est défini par le législateur ordonnancier (lees: ordonnancier) (annexe I de l’ordonnance du 20 juin 2013) et est précisé par le Gouvernement à l’annexe X du projet d’arrêté. Cette annexe définit plus spécifiquement tous les éléments qui peuvent être intégrés dans les lignes directrices, qu’il convient de préciser au cas par cas pour chaque culture, secteur ou ravageur.

Ceci étant, la nature technique et évolutive des pratiques de lutte intégrée rend difficilement envisageable le recours à des arrêtés du Gouvernement pour l’ensemble de ces éléments, si bien que des arrêtés ministériels offrent une approche pertinente pour préciser les formes exactes et au cas par cas que prennent les éléments structurellement définis par le Gouvernement.” De delegaties zijn inderdaad omkaderd door bijlage 1 bij het ontwerp die de minimale inhoud van de richtsnoeren inzake geïntegreerde gewasbescherming aangeeft. Niettemin dient te worden vastgesteld dat zelfs binnen de omkadering vervat in bijlage 1 van het ontwerp op bepaalde punten een te ruime beleidsvrijheid aan de minister wordt gelaten. Zo kan de minister bijvoorbeeld:

- conform punt 2° van de bijlage, in richtsnoeren de toepasselijke interventiedrempels bepalen waarboven het gebruik van curatieve methoden geleidelijk kan worden toegepast;
- conform punt 7°, de periodes van verplichte of verboden interventie bepalen, evenals de minimale of maximale interventiefrequenties of de tijdstippen van de dag waarop interventie het meest aangewezen dan wel verboden is;
- conform punt 9°, “de maatregelen” bepalen die moeten worden genomen door professionele gebruikers in privéruimten ter voorkoming van blootstelling vóór, tijdens en na toepassing van de gewasbeschermingsmiddelen.

Er dient te worden vastgesteld dat de betrokken bijlage bovendien uitdrukkelijk slechts een “minimale” inhoud van de richtsnoeren bepaalt zodat het onduidelijk is wat de minister daarbovenop nog zou kunnen regelen.

De omkadering in bijlage 1 lijkt, op enkele uitzonderingen na, voornamelijk een uitgebreide lijst te zijn van al hetgeen de minister kan doen, eerder dan het aan de hand van criteria begrenzen van de gedelegeerde bevoegdheid.

De conclusie is dan ook dat zou moeten worden afgezien van de delegaties aan de minister in de artikelen 2, § 1, en 4, § 1, van het ontwerp, tenzij die delegaties alsnog nader kunnen worden gepreciseerd en begrensd aan de hand van verdere criteria.

9.2. De artikelen 3, § 3, en 5, § 3, van het ontwerp machtigen de minister om de modaliteiten vast te stellen van de controle en zelfcontrole waarmee professionele gebruikers kunnen aantonen dat zij de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toepassen. Deze delegatie is in het geheel niet omkaderd. Dat het ontwerp het begrip “modaliteiten” (lees: nadere regels) hanteert in de betrokken delegaties verandert niets aan deze vaststelling. Het nader regelen van de controle en de zelfcontrole kan niet worden beschouwd als een aangelegenheid van bijkomstige aard of van beperkt belang. Tenzij de machtigingen aan de minister alsnog meer worden begrensd zodat zij inderdaad kunnen worden beschouwd als betrekking hebbend op een aangelegenheid van ondergeschikt belang, kunnen zij evenmin doorgang vinden.

10. Artikel 9 van het ontwerp voert een registratieplicht in.

De gemachtigde verduidelijkt dat het om een verplichte voorafgaande registratie gaat en dat de niet-naleving van die verplichting een miskenning uitmaakt van artikel 12 van de ordonnantie van 20 juni 2013, wat tot strafsancties aanleiding kan geven conform artikel 22 van dezelfde ordonnantie. Die registratieverplichting wordt voorts door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“L’enregistrement est requis pour tout opérateur, indépendamment de son adresse, et donc également aux professionnels établis hors de Belgique. La création d’un enregistrement s’explique par l’absence de données sur les professionnels actifs spécifiquement sur le territoire régional ; il est peu probable que les autres États membres disposent d’une information exacte sur le lieu d’activité des entreprises, si bien qu’une reconnaissance mutuelle n’apparaît pas possible, sauf méconnaissance d’outils spécifiques qui le permettraient et qui seraient ignorés des auteurs de projet.”

Dergelijke voorafgaande registratieplicht houdt een beperking in van het vrij verkeer van diensten, zodat ze beoordeeld moet worden in het licht van de dienstenrichtlijn .

Een voorafgaande registratie vereisen voor in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gevestigde professionele gebruikers is niet strijdig met de in de dienstenrichtlijn opgenomen verboden (artikel 14) of verdachte (artikel 15) eisen. Gelet op de verplichte voorafgaande registratie wordt de vrijheid van vestiging wel ingeperkt en dient deze bijgevolg verantwoord te kunnen worden door en evenredig zijn met een doelstelling van algemeen belang. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Le législateur ordonnanciel (lire : ordonnancier) habilite le Gouvernement à prendre ‘toute mesure nécessaire’ ; une mesure d’enregistrement, simple et gratuit, apparaît proportionnée et nécessaire à la mise en œuvre de l’obligation européenne de mise en œuvre des principes généraux de la lutte intégrée, notamment parce qu’en l’absence d’une telle mesure il serait exagérément compliqué d’identifier les entreprises susceptibles d’être concernées par l’obligation visée à l’article 12 de l’ordonnance.”

In het licht daarvan lijkt de beperking inderdaad afdoende en proportioneel verantwoord.

De voorafgaande registratieplicht lijkt wel problematisch ten aanzien van dienstverrichters die niet in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn gevestigd.⁵

Artikel 16, lid 2, b), van de dienstenrichtlijn beschouwt als een in beginsel verboden beperking “een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties [...] zich in te schrijven in een register [...] behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet”. Met toepassing van artikel 16, lid 1, van de dienstenrichtlijn mogen lidstaten weliswaar maatregelen nemen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (zie artikel 16, lid 3) die de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van de dienstenrichtlijn eerbiedigen.

Uit het *Handbook on the implementation of the services directive* van de Europese Commissie (hierna: handboek implementatie) blijkt dat voor eisen opgesomd in artikel 16, lid 2, van de dienstenrichtlijn conform de rechtspraak van het Hof van Justitie een sterk vermoeden geldt dat dergelijke eisen niet kunnen worden verantwoord door één van de vier in artikel 16, lid 3, opgesomde redenen van algemeen belang omdat zij normaal gezien onevenredig zullen zijn.⁶ Specifiek met betrekking tot registratieverplichtingen verduidelijkt de Europese Commissie dat artikel 16, lid 2, betrekking heeft op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een inschrijving te doorlopen voordat zij feitelijk kunnen beginnen met het verrichten van hun diensten. Het Hof van Justitie heeft altijd geoordeeld dat voorafgaande controles alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn, wanneer wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen.⁷ De Europese Commissie benadrukt evenwel dat de eisen uit artikel 16, lid 2, van de dienstenrichtlijn moeten worden onderscheiden van eisen tot het informeren van de bevoegde instanties, bijvoorbeeld inzake de aanwezigheid van de dienstverrichter of zijn identificatie, op voorwaarde dat de dienstverrichter wel onmiddellijk van start kan gaan met de dienstverrichting.

Het mogelijk maken van de toepassing van de algemene beginselen van gewasbescherming, mede in navolging van Europese regelgeving, kan worden beschouwd als vallend onder de bescherming van het leefmilieu om de maatregel van een registratieplicht te

⁵ Nog afgezien van de vraag of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in het kader van de Belgische EMU (artikel 6, § 1, derde lid, van de BWHI), die verplichting wel zou kunnen opleggen aan dienstverrichters die gevestigd zijn in een ander gewest, moet worden vastgesteld dat ze in elk geval op gespannen voet staat met de dienstenrichtlijn. Zoals het Hof van Justitie meermaals heeft benadrukt is het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn, in tegenstelling tot het onderliggende recht op vrij verkeer van diensten (artikel 49 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie), niet beperkt tot situaties met een grensoverschrijdend element, maar geldt zij ook voor puur interne situaties net zoals ze geldt voor buitenlandse dienstverleners: zie HvJ 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-361/15, *X en Visser Vastgoed Beleggingen*, ECLI:EU:C:2018:44, punten 104-110; HvJ 4 juli 2019, zaak C-377/17, *Commissie/Duitsland*, ECLI:EU:C:2019:562, punt 58; HvJ 4 juli 2019, zaak C-393/17, *Kirschstein*, ECLI:EU:C:2019:563, punt 24; HvJ 22 september 2020, gevoegde zaken C-724/18 en C-727/18, *Cali Apartments en HX*, ECLI:EU:C:2020:743, punt 56. Voor het verschil met het vrij verkeer onder artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zie HvJ 18 januari 2022, zaak C-261/20, *Thelen Techno Park*, ECLI:EU:C:2022:33, punt 50.

⁶ Europese Commissie, Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf, *Handbook on the implementation of the services directive*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022, 61 (beschikbaar op: <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/60e2d020-6c6f-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en>).

⁷ Handboek implementatie, 62. De Europese Commissie verwijst hierbij naar volgende zaken (voetnoot 245): Arrest van 8 juni 2000, *Commissie tegen Italië*, zaak C-264/99; arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99; arrest van 13 februari 2003, *Commissie tegen Italië*, zaak C-131/01.

kunnen verantwoorden. De ingevoerde voorafgaande registratieplicht, hard gemaakt met strafsancities, staat evenwel op gespannen voet met de dienstenrichtlijn doordat het met die doelstelling niet evenredig lijkt de voorafgaande registratie te verplichten bij Leefmilieu Brussel, zonder minstens te voorzien in wederzijdse erkenning van gelijkwaardige mechanismen in het land (of gewest) van oorsprong van de dienstverrichter.

Uit het antwoord van de gemachtigde lijkt te kunnen worden afgeleid dat de registratieplicht vooral tot doel heeft de gebruikers actief in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te identificeren. Minstens zou dan de registratieplicht moeten worden omgevormd tot een informatieve registratie die geen afbreuk doet aan het aanvangen van de dienstverstrekking.

Daarbovenop is artikel 9, § 4, van het ontwerp problematisch in de mate het voorziet in de verplichting dat de geregistreerde professionele gebruiker om de vijf jaar aan Leefmilieu Brussel moet melden of de activiteit wordt stopgezet en bij gebreke daaraan de registratie wordt geschorst.

Artikel 11 van de dienstenrichtlijn voorziet dat vergunningen geen beperkte geldigheidsduur mogen hebben, tenzij er sprake is van automatische verlenging, de vergunning alleen afhankelijk is van het voortdurend vervullen van de voorwaarden, het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang, of een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. De automatische schorsing van de registratie bij gebrek aan mededeling door de professionele gebruiker om de vijf jaar lijkt daardoor in strijd met de dienstenrichtlijn. Er lijkt immers geen reden van algemeen belang voorhanden te zijn om de registratie een bepaalde geldigheidsduur te geven. Een regeling waarbij de administratie om de vijf jaar bij de professionele gebruiker informeert of deze zijn activiteiten wenst voort te zetten, lijkt in dat opzicht minder problematisch.

11. De tekst van het ontwerp vereist nog een bijkomend redactioneel nazicht. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in het opschrift en in artikel 13 van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst gewag te worden gemaakt van de ‘opheffing’ (niet: de intrekking);
- in de Nederlandse tekst dient telkens het begrip “landschapsaannemer” te worden vervangen door het gedefinieerde begrip “landschapsbedrijf”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 6 van het ontwerp dienen de woorden “maatregelen inzake diergezondheid”, te worden vervangen door de woorden “sanitaire toezichtsmaatregelen”;
- in bijlage 2 dient te worden verwezen naar artikel 9 (in plaats van naar artikel 21);
- het opschrift van de bijlagen wordt aangeduid met Arabische cijfers, terwijl in het dispositief naar de bijlagen wordt verwezen met Romeinse cijfers.

Aanhef

12. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond en de nog te vervullen vormvereisten.

Artikelen 2 en 4

13. Artikelen 2 en 4 van het ontwerp voorzien in de bekendmaking van door de minister vastgestelde “richtsnoeren” op de website van Leefmilieu Brussel.⁸

Hierover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Les arrêtés ministériels pourront être publiés par extrait au Moniteur Belge ; le projet sera adapté pour le préciser. La publication sur le site Internet de Bruxelles Environnement vise notamment leur publication ‘mise en page’ et en version web plus facilement consultable par les professionnels.”

Het digitaal ter beschikking stellen van de richtsnoeren doet geen afbreuk aan de bekendmakingsverplichting vervat in artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’. Deze verplichting gaat uit van het beginsel dat besluiten van de Regering integraal in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt. In de mate dat een besluit geen belang heeft voor de algemeenheid van de burgers mag hiervan worden afgeweken door middel van een bekendmaking bij uittreksel.⁹

Met het voorstel van de gemachtigde om slechts te voorzien in een bekendmaking bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* van de ministeriële besluiten die de “richtsnoeren” vaststellen kan niet worden ingestemd. Gelet op de normatieve aard van de “richtsnoeren”, waarvan de overtreding strafbaar wordt gesteld bij artikel 22 van de ordonnantie van 20 juni 2013, en hun draagwijdte¹⁰, gaat het in beginsel om ministeriële besluiten die wel degelijk belang kunnen hebben voor de algemeenheid van burgers. Deze zullen in elk geval ook in het *Belgisch Staatsblad* moeten worden bekendgemaakt.

⁸ Zie wat de aan de minister gedelegeerde bevoegdheid ter zake betreft niettemin opmerking 9.1.

⁹ Adv.RvS 64.628/1 van 10 december 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 januari 2019 ‘aanwijzing als erkend natuureservaat van een deel van het Koevijverdal te Anderlecht’, opm. 8.

¹⁰ Zo bijvoorbeeld preciseert punt 9 van bijlage 1 van het ontwerp dat een richtsnoer betrekking kan hebben op “[d]e maatregelen die moeten worden genomen door de professionele gebruikers die handelen in privéruimten met als doel de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te voorkomen voor de gebruikers van die ruimten vóór, tijdens en na de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen.”

Artikel 3

14. Artikel 3, § 2, 1°, van het ontwerp maakt het voor producenten mogelijk om aan te tonen dat de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming worden toegepast op basis van de certificatie overeenkomstig verordening (EG) nr. 834/2007¹¹. Deze verordening heeft evenwel geen betrekking op gewasbeschermingsmiddelen als dusdanig maar wel op de biologische productie. De gemachtigde verduidelijkte deze bepaling als volgt:

“Les entreprises qui veulent produire, transformer, importer ou commercialiser des produits faisant référence au mode de production biologique doivent se faire contrôler et certifier par un organisme de contrôle accrédité.

La Région de Bruxelles-Capitale a accrédité trois organismes pour le contrôle de la chaîne bio :

- Certisys BE-BIO-01
- Inscert Partner BE-BIO-03
- TÜV Nord Integra BE-BIO-02

Le système de contrôle découle de l'arrêté du Gouvernement du 3 décembre 2009 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques.”

Gevraagd in welke mate een certificering voor het naleven van verordening (EG) nr. 834/2007 het voldoen aan de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming dekt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Les exigences de la certification biologique sont plus strictes, en matière de restriction d'usage des produits phytopharmaceutiques et d'emploi d'alternatives, que les principes de lutte intégrée. Imposer une double certification à des acteurs déjà labellisés en bio serait donc injustifié et contre-productif.

L'équivalence entre la certification en agriculture biologique et la lutte intégrée est par ailleurs reconnue au niveau européen, comme l'indique cet extrait de l'article 14 de la directive 2009/128 :

‘Article 14 - Lutte intégrée contre les ennemis des cultures

1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures. *La lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides comprend la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ainsi que l'agriculture biologique conformément au règlement (CE) no 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (1).*” (nadruk aangebracht door de gemachtigde)

¹¹ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91, *Pb.L.* 20 juli 2007, afl. 189, 1.

Gevraagd naar concrete voorbeelden ter illustratie dat de certificering voor het naleven van verordening (EG) nr. 834/2007 strikter is dan de geïntegreerde gewasbescherming, gaf de gemachtigde de volgende verduidelijking:

“A) La liste de produits utilisables en agriculture biologique est plus restrictive que la liste de produits utilisables en agriculture conventionnelle (certification ‘lutte intégrée’) : 270 produits phytopharmaceutiques utilisables en bio, contre 1741 produits autorisés sur le marché belge (source : <https://fytoweb.be/fr/produits-phytopharmaceutiques/consulter-autorisations-de-produits-phytopharmaceutiques>). La lutte intégrée n’interdit pas de produit, tandis qu’il n’y a aucun herbicide autorisé en bio, et beaucoup d’organismes nuisibles pour lesquels il n’existe pas de pesticide autorisé. Ces restrictions constituent la principale contrainte qui complique la certification bio par rapport à la certification ‘lutte intégrée’. Elles expliquent également en quoi la certification ‘bio’ va plus loin que la certification en ‘lutte intégrée’ en termes de réduction des contaminations environnementales, et imposent à l’agriculteur de changer radicalement ses techniques de production et son matériel par rapport au conventionnel.

Par ex. :

- o contre le paturin (adventice) en froment d’hiver, il existe 23 produits herbicides autorisés pour la lutte intégrée.

En bio, il n’y a aucun herbicide autorisé. L’agriculteur bio doit uniquement se limiter aux méthodes alternatives préventives (rotations longues, introductions de cultures de printemps...) et curatives (technique du faux semis, désherbage mécanique du sol).

- o Contre la jaunisse nanisante de l’orge, il existe 46 produits autorisés pour la lutte intégrée (insecticides pour lutter contre les pucerons qui transmettent la maladie). En bio, il n’y a aucun produit autorisé pour lutter contre cette maladie. L’agriculteur bio doit se limiter aux alternatives : choix de variétés résistantes, décalage des dates de semis, lutte biologique par conservation (développer les populations d’insectes auxiliaires)...
- o Contre la septoriose des feuilles sur froment d’hiver, il existe 139 produits fongicides autorisés pour la lutte intégrée. En bio, il y a 3 produits (à base de soufre) autorisés, mais l’efficacité et la diversité de mode d’action sont moindres que les pesticides autorisés dans le conventionnel. L’agriculteur bio devra donc obligatoirement utiliser des variétés tolérantes et pratiquer des rotations plus longues.

Étant donné les restrictions fortes sur les produits utilisables en bio (cf. l’article 12 du règlement 834/2007 et règlement d’exécution 2021/1165), les itinéraires techniques du bio se fondent d’avantage sur les techniques préventives (rotation des cultures, choix de variétés résistantes...) et alternatives (principalement mécaniques) que ceux de la lutte intégrée. Comme dit plus haut, la ‘lutte intégrée’ n’interdit pas de produits. Les lignes directrices (flamandes et wallonnes) imposent certaines mesures (la plupart étant déjà rendues obligatoires par d’autres législations) ou recommandent certaines bonnes pratiques agricoles pour différentes cultures, bonnes pratiques qui sont sensées limiter la pression en organismes nuisibles et réduire donc la nécessité d’utiliser des produits phytopharmaceutiques.

Exemple de l'itinéraire technique de la betterave fourragère :

- o En bio : délai de retour de la culture sur une même parcelle de 4 ans recommandé, plusieurs faux-semis et désherbage uniquement mécanique (hersage, binage, buttage...), manuel ou thermique. Seul le soufre est autorisé contre certaines maladies, et pour d'autres (cercosporiose, rouille brune...) la résistance variétale est à privilégier.
 - o En conventionnel : une rotation minimale de 1 année sur 3 (obligation 'lutte intégrée' de niveau 2). 278 produits phytopharmaceutiques homologués. Alternance entre désherbage chimique et désherbage mécanique (binage), possibilités d'utiliser une gamme importante de fongicides et d'insecticides (pucerons). Possibilité d'utiliser des engrais de synthèse.
- B) les contrôles sont plus nombreux et contraignants en bio :
- o Des audits sont réalisés sur le terrain (contrôle physique) tous les ans, ce à quoi il faut ajouter des contrôles inopinés avec prise d'échantillons (analyse de résidus de pesticides notamment) chaque année sur 50% des producteurs en bio;
 - o En lutte intégrée, il y a un contrôle de l'organe de contrôle indépendant tous les 3 ans, qui vérifie les documents de traçabilité/checklist complétés par l'agriculteur.
- Notons qu'en Région Wallonne, il y a également la possibilité pour l'agriculteur de ne pas s'enregistrer auprès d'un organe de contrôle, mais de se faire contrôler sur une base aléatoire par le Département de la Police et des Contrôles de l'Administration wallonne (Art. 6 de l'AGW du 10 novembre 2016).
- C) La Région wallonne et la Région flamande reconnaissent également que les producteurs qui disposent d'une certification en agriculture biologique sont réputés mettre en œuvre la lutte intégrée :
- a. Art. 6. § 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures
 - b. Art. 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 décembre 2014 portant l'application de protection phytosanitaire intégrée par des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques"

Gelet op deze toelichting lijkt ermee te kunnen worden ingestemd dat een producent die gecertificeerd is in het kader van verordening (EG) nr. 834/2007 kan worden geacht ook de minder strikte beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toe te passen.

Artikel 8

15. Artikel 8, § 1, tweede lid, van het ontwerp stelt dat voor lege registers een vereenvoudigde kennisgeving geldt. De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“Il s'agit simplement des informations d'identification du professionnel et d'une case à cocher signifiant que le professionnel soumet un registre 'vide'.”

Dat blijkt niet uit het dispositief. Het verdient aanbeveling om dit in de tekst te verduidelijken.

16. In artikel 8, § 3, van het ontwerp worden elementen van de inhoud van de registers vermeld waarvan sommige reeds voortvloeien uit Europese verordeningen. Gevraagd naar de meerwaarde van die vermeldingen in het licht van de rechtstreekse werking van verordeningen en het overschrijfverbod¹², antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Il s’agit de préciser et clarifier dans le droit bruxellois l’ensemble des éléments demandés, avec quelques dispositions complémentaires (donnée sur ‘l’organisme cible’ non exigée au niveau européen notamment).”

Duidelijkheidshalve dient minstens in de vorm van een “overeenkomstig”-bepaling een verwijzing te worden opgenomen naar de betrokken artikelen van de verordeningen waaruit elementen worden overgenomen in de opsomming.

Artikel 9

17. In artikel 9 van het ontwerp wordt, in tegenstelling tot bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen gebruiken, landschapsbedrijven en producenten, voor ‘beheerders van openbare ruimten’ niet in een registratieplicht voorzien. De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“Sur ce point, il a été considéré que l’administration dispose d’une meilleure connaissance des opérateurs publics et qu’il n’était pas nécessaire d’imposer cet enregistrement ; un traitement équivalent des gestionnaires d’espaces publics peut toutefois être ajouté au projet sans représenter une charge majeure pour ceux-ci.”

Er kan mee worden ingestemd dat die verplichting niet wordt opgelegd aan ‘beheerders van openbare ruimten’ gelet op het beginsel van de minimale gegevensverwerking en de aangehaalde identificeerbaarheid van die gebruikers bij de administratie.

Artikel 14

18. Luidens artikel 14 treedt het ontwerp in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van artikel 9 dat in werking treedt de eerste dag van de negentiende maand volgend op de maand van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, alsook de artikelen 3, 5 en 8, § 1, die in werking treden de eerste dag van de vijfentwintigste maand volgend op de maand van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

¹² Het overschrijfverbod houdt in dat verordeningsbepalingen die rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat niet mogen worden overgenomen of geparafraseerd in internrechtelijke bepalingen, zodat niet de indruk ontstaat dat het gaat om bepalingen die door de lidstaten zelf naar goedgevoelen zouden kunnen worden ingevoerd of gewijzigd. Zie o.m. HvJ 7 februari 1973, C-39/72, *Commissie v. Italië*, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7.

Gevraagd waarom voor het meedelen van een gebruiksregister door producenten niet in een uitgestelde inwerkingtreding wordt voorzien (artikel 8, § 2, van het ontwerp), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Il s’agit vraisemblablement d’une erreur liée à une version antérieure du projet. L’ensemble des publics disposera du même délai d’entrée en application pour ce qui concerne la notification des registres visées à l’article 8, §§ 1er et 2.”

Krachtens artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ zijn de besluiten verbindend de tiende dag na die waarop zij in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, tenzij zij een andere termijn bepalen. Het kan dan ook volstaan, mede gelet op de toelichting van de gemachtigde, artikel 14 van het ontwerp als volgt te formuleren:

“Artikel 9 treedt in werking de eerste dag van de negentiende maand die volgt op de maand waarin dit besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en de artikelen 3, 5 en 8, §§ 1 en 2, treden in werking op de eerste dag van de vijftiengste maand die volgt op de maand waarin dit besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.”

*

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

2.1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a tout d'abord pour objet de régler l'application des principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, en exécution de l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale'. En outre, le projet apporte des modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 'relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels'. Enfin, le projet abroge l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 'relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics'.

2.2. Le projet se compose de 5 chapitres. Le chapitre 1^{er} contient des définitions (article 1^{er} du projet).

Le chapitre 2 contient les dispositions applicables aux producteurs. L'article 2 habilite le ministre à arrêter des lignes directrices en matière de production végétale, dont le contenu minimal est précisé à l'annexe 1 du projet. Les lignes directrices sont élaborées sur proposition de Bruxelles Environnement et divers avis doivent être recueillis à cet effet. Les lignes directrices sont publiées sur le site Internet de Bruxelles Environnement. L'article 3 oblige les producteurs à appliquer les principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures et propose trois solutions alternatives permettant au producteur de prouver que ces principes sont appliqués. Le ministre est habilité à préciser à cet égard les modalités du contrôle et de l'autocontrôle.

Le chapitre 3 détermine les obligations des entreprises qui utilisent des produits phytopharmaceutiques, des entreprises du paysage et des gestionnaires d'espaces publics. L'article 4 habilite le ministre à arrêter des lignes directrices en ce qui concerne les activités autres que la production végétale. L'article 5 oblige les entreprises et gestionnaires précités à appliquer les principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures et prévoit une seule manière de le démontrer, à savoir par le biais d'un système d'autocontrôle. Le ministre est habilité à préciser les modalités à cet égard.

Le chapitre 4 contient des dispositions communes. L'article 6 renvoie à l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature' et prévoit que certaines des lignes directrices arrêtées par le ministre sont considérées comme des mesures de police sanitaire au sens de l'article 74 de cette ordonnance. L'article 7 habilite le ministre à prévoir des dérogations temporaires à l'application des principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures pour des raisons de santé publique, de sécurité de la chaîne alimentaire ou d'environnement, dans des circonstances d'urgence phytosanitaire, à des fins de recherche scientifique ou pour des raisons d'intérêt public majeur. La dérogation peut être accordée à la demande individuelle d'un utilisateur

professionnel ou d'une manière générale sur proposition de Bruxelles Environnement. Consécutivement à l'article 67 du règlement (CE) 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil', l'article 8 impose de communiquer, par voie électronique, un registre de tous les produits phytopharmaceutiques utilisés pour l'année écoulée. Le paragraphe 3 de cet article définit le contenu du registre, qui demande davantage d'éléments que ceux déterminés par le règlement d'exécution (UE) 2023/564 de la Commission du 10 mars 2023 'en ce qui concerne le contenu et le format des registres des produits phytopharmaceutiques tenus par les utilisateurs professionnels en application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil'. Le paragraphe 5 précise que les données du registre constituent des indicateurs de risques au sens de l'article 21 de l'ordonnance du 20 juin 2013. L'article 9 du projet impose l'obligation d'enregistrement aux entreprises qui utilisent des produits phytopharmaceutiques en Région de Bruxelles-Capitale, aux entreprises du paysage et aux producteurs agissant sur le territoire de la Région. L'enregistrement est gratuit, s'effectue à l'aide d'un formulaire fourni par Bruxelles Environnement et entre en application à la réception d'un accusé de réception d'un dossier complet. Tous les cinq ans, la personne physique ou morale de droit privé enregistrée doit confirmer si les activités sont poursuivies. L'article 10 règle le traitement des données à caractère personnel résultant des articles 8 et 9. Le responsable du traitement est désigné, de même que les finalités du traitement, la forme de conservation des données et le délai de conservation.

Le chapitre 5 contient des dispositions modificatives, abrogatoires et finales. Les articles 11 et 12 apportent des modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015. Il est précisé que les dispositifs de rétention sont également requis à l'intérieur des véhicules lors du transport des produits phytopharmaceutiques dans des contenants non scellés. Il est inséré un nouvel article 7/1 qui oblige les utilisateurs professionnels à tenir un registre d'entrée des produits phytopharmaceutiques stockés, dont le contenu est précisé. L'article 13 abroge l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 'relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics'. La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que le plan d'application prévu par cet arrêté était requis dans le cadre de la phase transitoire qui réglait l'utilisation de pesticides jusqu'au 31 décembre 2018. L'article 14 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon le préambule du projet, le fondement juridique du régime en projet est recherché dans les articles 12 et 21 de l'ordonnance du 20 juin 2013 et dans l'article 74 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature en Région de Bruxelles-Capitale' (lire : 'relative à la conservation de la nature'). On peut se rallier à ce point de vue sous réserve des observations formulées ci-après.

3.2. L'article 7 du projet habilite le ministre à arrêter des dérogations temporaires aux articles 3, § 1^{er}, et 5, § 1^{er}, du projet, qui imposent de respecter les principes généraux de lutte contre les ennemis des cultures.

L'article 12 de l'ordonnance du 20 juin 2013 habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer les mesures nécessaires pour « s'assurer que les utilisateurs professionnels, quelle que soit la zone concernée, appliquent les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures définis à l'annexe I^e ». L'article 12, alinéa 2, prévoit que le Gouvernement peut compléter ces principes. Le Gouvernement n'est toutefois pas habilité à autoriser des dérogations à ces principes généraux, et encore moins à déléguer un tel pouvoir à un ministre. Interrogé à ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

« A l'époque de rédaction de l'ordonnance, la portée exacte de l'arrêté relatif à la lutte intégrée était encore inconnue (ainsi que, d'ailleurs, les modalités de mise en œuvre dans les autres Régions). Néanmoins la possibilité de déroger aux principes établis par le Gouvernement s'avère nécessaire, notamment pour des raisons de crise phytosanitaire et d'urgence – en l'état, pouvoir déroger au cadre établi semble paradoxalement une 'mesure nécessaire' pour assurer la mise en œuvre des principes généraux de la lutte intégrée.

En tout état de cause, dans la mesure où le Gouvernement est habilité à déterminer les mesures prises dans l'arrêté – et donc y compris les dérogations à ces mesures adoptées. Il n'y a pas de dérogation aux mesures prévues directement dans l'ordonnance ».

Contrairement à ce que le délégué déclare, le Gouvernement (et non le ministre) est uniquement habilité à prendre les mesures nécessaires pour garantir que les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures soient appliqués. À cet effet, le Gouvernement est uniquement habilité à compléter les principes généraux fixés dans l'ordonnance du 20 juin 2013. En conséquence, l'article 7 du projet ne peut se concrétiser.

3.3. L'article 9 du projet instaure une obligation d'enregistrement pour les utilisateurs professionnels. Interrogé à propos du fondement juridique requis à cet effet, le délégué a répondu en ces termes :

« Le législateur ordonnantiel (lire : ordonnancier) habilite le Gouvernement à prendre 'toute mesure nécessaire' ; une mesure d'enregistrement, simple et gratuit, apparaît proportionnée et nécessaire à la mise en œuvre de l'obligation européenne de mise en œuvre des principes généraux de la lutte intégrée, notamment parce qu'en l'absence d'une telle mesure il serait exagérément compliqué d'identifier les entreprises susceptibles d'être concernées par l'obligation visée à l'article 12 de l'ordonnance ».

On peut se rallier à ce point de vue.

3.4. L'article 10 du projet règle le traitement des données à caractère personnel consécutivement à l'instauration de l'obligation de notifier annuellement, par voie électronique, un registre des produits phytopharmaceutiques utilisés (article 8) et d'une obligation d'enregistrement (article 9).

Bruxelles Environnement est désigné comme responsable du traitement (paragraphe 2). Les finalités du traitement sont de s'assurer que l'utilisateur professionnel applique les principes généraux et de permettre le contrôle par les agents (paragraphe 3). Le délai de conservation est fixé à six ans à compter de l'enregistrement ou son renouvellement (paragraphe 4). Il peut se déduire du deuxième paragraphe qu'il s'agit de données à caractère personnel d'utilisateurs professionnels. La catégorie des données traitées peut être inférée des articles réglant le contenu du registre et l'enregistrement.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. 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 ¹.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans l'ordonnance 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 ².

Il y a lieu de constater que la catégorie de données traitées, la finalité poursuivie par le traitement, la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et le délai maximal de conservation des données ne sont pas réglés dans l'ordonnance du 20 juin 2013. Interrogé quant au fondement juridique du régime en projet relatif au traitement des données à caractère personnel, le délégué a répondu ce qui suit :

« À l'heure actuelle, l'ordonnance ne prévoit d'habilitation spécifique au Gouvernement concernant le traitement des données à caractère personnel que pourrait impliquer un arrêté d'exécution de cette ordonnance (dans la mesure où elle est antérieure au règlement (UE) 2016/679). Dans une prochaine modification de l'ordonnance, il pourrait être envisagé de prévoir une telle habilitation si les traitements de données à caractère personnel auquel les mesures d'exécution donnent lieu n'engendrent aucune ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées (cfr. avis standard de l'APD n° 65/2023 du 24 mars 2023 relatif à la rédaction des textes normatifs).

¹ 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.

² 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', obs. 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

Ainsi, dans son avis standard, l'APD souligne que si les traitements de données à caractère personnel auquel le projet donne lieu n'engendrent aucune ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées – ce qui est le cas en l'espèce, il suffit en principe que i) la finalité du traitement et ii) le responsable du traitement soient mentionnées dans l'ordonnance. Cette possibilité sera incluse dans la prochaine révision de l'ordonnance. A ce stade, l'encadrement des données à caractère personnel est maintenu dans le projet d'arrêté afin de ne pas laisser un vide en attendant la modification de l'ordonnance.

Pour autant, en l'absence d'une telle habilitation, le Gouvernement est habilité à adopter l'article 10 du projet d'arrêté sur la base de son pouvoir général d'exécution qui résulte de l'article 108 de la Constitution et de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). En l'espèce, l'article 10 du projet d'arrêté n'étend ni ne limite la portée de l'ordonnance : il dégage les conséquences qui découlent naturellement de cette ordonnance et de son économie générale (pour la mesure d'exécution en projet). Le cas échéant, il est proposé de mentionner ces dispositions au préambule du projet d'arrêté ».

Compte tenu des principes exposés ci-dessus en ce qui concerne le traitement des données, les arguments du délégué ne peuvent être accueillis. L'article 10 du projet ne peut aboutir dans sa forme actuelle. En effet, les éléments essentiels précités doivent être réglés par le législateur ordonnancier lui-même.

3.5. Les articles 11 et 12 du projet apportent des modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015, qui trouve un fondement juridique dans l'article 19 de l'ordonnance du 20 juin 2013. Cette dernière disposition habilite le Gouvernement à fixer les règles applicables, entre autres, au stockage et à la manipulation de pesticides. Il peut être admis que l'instauration de l'obligation de tenir un registre d'entrée constitue une mesure qui s'inscrit dans le cadre du stockage et de la manipulation de produits phytopharmaceutiques.

3.6. L'article 13 du projet règle l'abrogation (dans le texte néerlandais : « opheffing » et non « intrekking ») de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 'relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics'. Cet arrêté trouve son fondement juridique dans l'article 6, §§ 2, 1°, et 3, de l'ordonnance du 20 juin 2013. Ces dispositions procurent dès lors un fondement juridique à l'article 13 du projet.

FORMALITÉS

4. Le projet règle l'utilisation de produits phytopharmaceutiques par des utilisateurs professionnels sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. L'article 6, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) oblige les gouvernements concernés à se concerter en ce qui concerne « les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une Région ». À la question de savoir si le régime en projet peut concerner des forêts qui doivent être considérées comme telles et si, dans ce cas, la concertation prévue par la LSRI a eu lieu, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le projet d'arrêté n'a pas d'impact direct sur l'exploitation de la forêt de Soignes transrégionale. Il n'y a pas d'utilisation de produit phytopharmaceutique dans la partie bruxelloise de cette forêt, qui est par ailleurs un espace public (interdiction d'usage conformément à l'art.6 de l'ordonnance du 20 juin 2013). Il n'y a à ce jour aucune ligne directrice de lutte intégrée applicable à l'exploitation forestière, et aucun projet pour développer de telles règles. Dans l'éventualité où des lignes directrices seraient élaborées à l'avenir pour la foresterie, la consultation prévue à l'article 6, § 2, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles pourra toujours avoir lieu ».

Dans la mesure où le régime en projet pourrait aussi s'appliquer aux forêts qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région, même s'il n'est pas question dans la pratique de l'application de produits phytopharmaceutiques, l'obligation de concertation précitée est applicable et devra encore être respectée.

5. L'article 2 du projet habilite le ministre à arrêter des lignes directrices applicables à la production végétale. Il ressort de la définition de « production végétale » prévue à l'article 1^{er}, 3°, du projet qu'elle comprend aussi l'agriculture. Aux termes de l'article 6, § 3*bis*, 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 cette concertation a eu lieu, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le projet d'arrêté a été :

- transmis pour avis le 18 septembre 2023 aux différentes autorités compétentes en matière de produits phytopharmaceutiques, via la NAPAN Task Force, organe émanant de la Conférence interministérielle de l'environnement (CIE), élargie à l'agriculture et à la santé (cf. annexe 1) ;
- Soumis et discuté le 22 février 2024 au groupe de travail permanent de la conférence ministérielle interrégionale (GTP-CMI) (cf. annexe 2) ».

Il ressort des explications du délégué et des annexes accompagnant sa réponse et de celles fournies encore ultérieurement que la concertation n'a eu lieu que dans un groupe de travail permanent et n'a par conséquent pas été organisée au niveau ministériel au nom des gouvernements et avec l'autorité fédérale. La concertation visée à l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la LSRI devra par conséquent encore avoir lieu.

6. L'article 9 du projet instaure une obligation d'enregistrement préalable pour les utilisateurs professionnels. Dans la mesure où une nouvelle exigence, dont l'application relève de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et de l'article 16, paragraphe 3, première phrase, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : la directive services), est ainsi instaurée, l'article 39, paragraphe 5, de cette même directive impose de notifier celle-ci à la Commission européenne.

7. Si l'accomplissement des formalités encore à accomplir devait encore donner lieu à des modifications³ du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

8. L'habilitation conférée par l'article 12 de l'ordonnance du 20 juin 2013 concerne la garantie que les utilisateurs professionnels appliquent les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La notion d'"utilisateur professionnel" définie dans l'ordonnance est utilisée dans l'ensemble du projet. Le champ d'application des régimes concrets⁴ est toutefois défini à l'aide de quatre catégories spécifiques d'utilisateurs professionnels, à savoir : les producteurs, les entreprises qui utilisent des produits phytopharmaceutiques, les entreprises du paysage et les gestionnaires d'espaces publics. À la question de savoir si ces quatre catégories d'utilisateurs englobent effectivement tous les utilisateurs professionnels visés à l'article 12 de l'ordonnance du 20 juillet 2013, le délégué a donné la réponse suivante :

« Tous les utilisateurs professionnels sont inclus car il faut également considérer les 'autres entreprises' (qui utilisent des produits phytopharmaceutiques, autres que celles qui tombent dans la catégorie des 'producteurs' et des 'entreprises du paysage'). Le projet sera retravaillé pour que cette distinction soit plus explicite.

[...], tous les utilisateurs professionnels actifs en région bruxelloise sont concernés par le projet d'arrêté. Les entreprises devront s'assurer du respect des lignes directrices de lutte intégrée, ces règles s'appliquant de facto aux pratiques des utilisateurs travaillant pour ces entreprises ».

On peut se rallier à la proposition du délégué de préciser le projet sur ce point.

9. Le projet contient différentes délégations de pouvoir réglementaire au ministre.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises dans le passé, l'attribution, par le gouvernement, d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres ne peut être considérée comme admissible que pour autant que cette délégation ne concerne que des règles de détail ou d'un intérêt limité.

³ D'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁴ Obligation de respecter les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, la manière dont ce respect peut être démontré, la communication de registres, l'obligation d'enregistrement.

9.1. Les articles 2, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, du projet habilite le ministre à arrêter des lignes directrices de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La note au Gouvernement précise que les lignes directrices sont des déclinaisons et approfondissements des principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Elles permettent de concrétiser la mise en œuvre effective des principes généraux, en les déclinant dans des mesures opérationnelles spécifiques à des cultures ou des groupes de cultures.

Bien que l'on puisse admettre que la fixation de lignes directrices par culture, secteur ou ennemi des cultures soit une matière technique, on ne peut affirmer qu'elle soit simplement accessoire ou d'intérêt limité, dès lors que ce sont précisément les lignes directrices qui concrétisent les principes généraux et les mettent effectivement en œuvre, et qui obligent les utilisateurs professionnels à appliquer ces principes généraux. Invité à justifier ces délégations, le délégué a répondu :

« Le cadre conceptuel global de la lutte intégrée est défini par le législateur ordonnantiel (lire : ordonnancier) (annexe I de l'ordonnance du 20 juin 2013) et est précisé par le Gouvernement à l'annexe X du projet d'arrêté. Cette annexe définit plus spécifiquement tous les éléments qui peuvent être intégrés dans les lignes directrices, qu'il convient de préciser au cas par cas pour chaque culture, secteur ou ravageur.

Ceci étant, la nature technique et évolutive des pratiques de lutte intégrée rend difficilement envisageable le recours à des arrêtés du Gouvernement pour l'ensemble de ces éléments, si bien que des arrêtés ministériels offrent une approche pertinente pour préciser les formes exactes et au cas par cas que prennent les éléments structurellement définis par le Gouvernement ». Les délégations sont en effet encadrées par l'annexe 1 du projet, qui précise le contenu minimal des lignes directrices de lutte intégrée. Il convient néanmoins de constater que même dans l'encadrement prévu par l'annexe 1 du projet, une liberté d'action trop large est laissée au ministre sur certains points. Ainsi, le ministre peut par exemple :

- conformément au 2° de l'annexe, préciser dans des lignes directrices les seuils d'intervention applicables au-delà desquels l'usage de méthodes curatives peut être graduellement mis en œuvre ;
- conformément au 7°, préciser les périodes d'intervention obligatoire ou proscrite, ainsi que les fréquences d'intervention minimales ou maximales ou les moments de la journée où l'intervention est la plus propice ou proscrite ;
- conformément au 9°, préciser « les mesures » à prendre par les utilisateurs dans les espaces privés pour éviter l'exposition avant, pendant et après l'application de produits phytopharmaceutiques.

Force est de constater que l'annexe concernée ne définit en outre expressément qu'un contenu « minimal » des lignes directrices, de sorte que l'on n'aperçoit pas clairement ce que le ministre pourrait encore régler en plus.

À quelques exceptions près, l'encadrement prévu par l'annexe 1 semble être principalement une liste étendue de tout ce que le ministre peut faire, plutôt que la délimitation du pouvoir délégué à l'aide de critères.

Force est dès lors de conclure qu'il faudrait renoncer aux délégations au ministre prévues aux articles 2, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, du projet, sauf si ces délégations peuvent encore être précisées plus avant et délimitées à l'aide de nouveaux critères.

9.2. Les articles 3, § 3, et 5, § 3, du projet habilite le ministre à fixer les modalités du contrôle et de l'autocontrôle permettant aux utilisateurs professionnels de démontrer qu'ils appliquent les principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Cette délégation n'est pas du tout encadrée. Le fait que le projet utilise la notion de « modalités » dans les délégations concernées ne change rien à cette constatation. Le règlement des modalités du contrôle et de l'autocontrôle ne peut pas être considéré comme une matière de nature secondaire ou d'un intérêt limité. À moins que les délégations au ministre puissent encore être délimitées davantage afin de pouvoir effectivement être considérées comme portant sur une matière d'intérêt secondaire, elles ne peuvent pas non plus se concrétiser.

10. L'article 9 du projet instaure une obligation d'enregistrement.

Le délégué a précisé qu'il s'agit d'un enregistrement préalable obligatoire et que le non-respect de cette obligation constitue une méconnaissance de l'article 12 de l'ordonnance du 20 juin 2013, pouvant donner lieu à des sanctions pénales, conformément à l'article 22 de la même ordonnance. Cette obligation d'enregistrement est en outre justifiée de la façon suivante par le délégué :

« L'enregistrement est requis pour tout opérateur, indépendamment de son adresse, et donc également aux professionnels établis hors de Belgique. La création d'un enregistrement s'explique par l'absence de données sur les professionnels actifs spécifiquement sur le territoire régional ; il est peu probable que les autres États membres disposent d'une information exacte sur le lieu d'activité des entreprises, si bien qu'une reconnaissance mutuelle n'apparaît pas possible, sauf méconnaissance d'outils spécifiques qui le permettraient et qui seraient ignorés des auteurs de projet. ».

Une telle obligation d'enregistrement préalable implique une limitation de la libre circulation des services, de sorte qu'elle doit être appréciée au regard de la directive services.

Exiger un enregistrement préalable pour des utilisateurs professionnels établis dans la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas contraire aux exigences interdites (article 14) ou à évaluer (article 15) énoncées dans la directive services. Compte tenu de l'enregistrement préalable obligatoire, la liberté d'établissement est effectivement limitée et doit dès lors pouvoir être justifiée par un objectif d'intérêt général et être proportionnée à celui-ci. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le législateur ordonnantiel (lire : ordonnancier) habilite le Gouvernement à prendre 'toute mesure nécessaire' ; une mesure d'enregistrement, simple et gratuit, apparaît proportionnée et nécessaire à la mise en œuvre de l'obligation européenne de mise en œuvre des principes généraux de la lutte intégrée, notamment parce qu'en l'absence d'une telle mesure il serait exagérément compliqué d'identifier les entreprises susceptibles d'être concernées par l'obligation visée à l'article 12 de l'ordonnance. ».

À la lumière de cette déclaration, la limitation semble en effet justifiée adéquatement et de manière proportionnée.

L'obligation d'enregistrement préalable paraît toutefois poser problème à l'égard des prestataires qui ne sont pas établis dans la Région de Bruxelles-Capitale ⁵.

L'article 16, paragraphe 2, b), de la directive services considère comme une limitation en principe interdite « l'obligation pour le prestataire d'obtenir [...] de leurs autorités compétentes [...] une inscription dans un registre [...] sauf dans les cas visés par la présente directive ou par d'autres instruments de la législation communautaire ». En application de l'article 16, paragraphe 1, de la directive services, les États membres peuvent certes prendre des mesures en lien avec l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement (voir article 16, paragraphe 3) qui respectent les conditions visées à l'article 16, paragraphe 1, de la directive services.

Il ressort du *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »* (ci-après : manuel de mise en œuvre) que pour les exigences énumérées à l'article 16, paragraphe 2, de la directive services, il existe, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, une forte présomption que de telles exigences ne peuvent être justifiées par l'un des quatre objectifs d'intérêt général visés à l'article 16, paragraphe 3, étant donné qu'elles seront normalement disproportionnées ⁶. En ce qui concerne spécifiquement les obligations d'enregistrement, la Commission européenne précise que l'article 16, paragraphe 2, traite des exigences qui obligent les prestataires d'autres États membres à suivre une procédure d'inscription avant de pouvoir commencer à effectivement fournir leurs services. La Cour de Justice a toujours jugé que des contrôles préalables ne peuvent se justifier que dans des cas exceptionnels, lorsqu'il est démontré que le contrôle ou la vérification *a posteriori* seraient inefficaces ou trop tardifs pour éviter des dommages graves ⁷. Toutefois, la Commission européenne souligne que les exigences de l'article 16, paragraphe 2, de la directive services doivent être distinguées de l'obligation d'informer les autorités compétentes, par exemple en ce qui concerne la présence du prestataire de services ou son identification, à condition que le prestataire de services puisse commencer immédiatement à fournir ses services.

⁵ Indépendamment de la question de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de l'UEM belge (article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de la LSRI), pourrait bel et bien imposer cette obligation à des prestataires établis dans une autre région, force est de constater qu'elle se heurte en tout état de cause à la directive services. Comme la Cour de Justice l'a souligné à plusieurs reprises, le champ d'application de la directive services, contrairement au droit sous-jacent à la libre circulation des services (article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), ne se limite pas à des situations présentant un élément transfrontalier, mais s'étend également aux situations purement internes tout comme il s'étend à des prestataires étrangers : voir C.J.U.E., 30 janvier 2018, affaires jointes C-360/15 et C-361/15, *X et Visser Vastgoed Beleggingen*, ECLI:EU:C:2018:44, points 104-110 ; C.J.U.E., 4 juillet 2019, affaire C-377/17, *Commission/Allemagne*, ECLI:EU:C:2019:562, point 58 ; C.J.U.E., 4 juillet 2019, affaire C-393/17, *Kirschstein*, ECLI:EU:C:2019:563, point 24 ; C.J.U.E., 22 septembre 2020, affaires jointes C-724/18 et C-727/18, *Cali Apartments et HX*, ECLI:EU:C:2020:743, point 56. Pour la différence avec la libre circulation visée à l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, voir C.J.U.E., 18 janvier 2022, affaire C-261/20, *Thelen Techno Park*, ECLI:EU:C:2022:33, point 50.

⁶ Commission européenne, Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services », Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2022, p. 61 (disponible sur : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/60e2d020-6c6f-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-fr>).

⁷ Manuel de mise en œuvre, p. 62. La Commission européenne fait ici référence aux affaires suivantes (note de bas de page 245) : arrêt du 8 juin 2000, *Commission c. Italie*, affaire C-264/99 ; arrêt du 22 janvier 2002, *Canal Satélite*, affaire C-390/99 ; arrêt du 13 février 2003, *Commission c. Italie*, affaire C-131/01.

Permettre l'application des principes généraux de lutte contre les ennemis des cultures, dans le prolongement également de la réglementation européenne, peut être considéré comme relevant de la protection de l'environnement afin de pouvoir justifier la mesure relative à l'obligation d'enregistrement. L'obligation d'enregistrement préalable, qui a été instaurée et renforcée par de sanctions pénales, se heurte cependant à la directive services en ce que dans l'optique de cet objectif, il semble disproportionné de rendre obligatoire l'enregistrement préalable auprès de Bruxelles Environnement, sans prévoir au minimum une reconnaissance mutuelle de mécanismes équivalents dans le pays (ou la région) d'origine du prestataire.

Il semble pouvoir se déduire de la réponse du délégué que l'obligation d'enregistrement a surtout pour objectif d'identifier les utilisateurs actifs dans la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ce cas, il faudrait à tout le moins transformer l'obligation d'enregistrement en un enregistrement informatif qui ne porte pas atteinte au début de la prestation de service.

En outre, l'article 9, § 4, du projet pose problème dans la mesure où il prévoit l'obligation pour l'utilisateur professionnel enregistré de signaler tous les cinq ans à Bruxelles Environnement s'il est mis fin à l'activité, et, à défaut, suspend l'enregistrement.

L'article 11 de la directive services prévoit que les autorisations ne peuvent pas avoir de durée limitée, sauf en cas de renouvellement automatique, si l'autorisation est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences, si le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général ou si une durée limitée d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. La suspension automatique de l'enregistrement à défaut de communication quinquennale par l'utilisateur professionnel semble de ce fait contraire à la directive services. En effet, il ne semble pas qu'il y ait de motif d'intérêt général pour assortir l'enregistrement d'une durée de validité déterminée. Un régime par lequel l'administration s'informe tous les cinq ans auprès de l'utilisateur professionnel pour savoir si celui-ci souhaite poursuivre ses activités semble moins problématique à cet égard.

11. Le texte du projet requiert encore un examen complémentaire sur le plan rédactionnel. À titre d'exemple, on peut relever les points suivants :

- le texte néerlandais de l'intitulé et de l'article 13 du projet doit mentionner le terme 'opheffing' (et non : de intrekking) ;
- dans le texte néerlandais, on remplacera chaque fois la notion de « landschapsaannemer » par la notion de « landschapsbedrijf », qui est définie ;
- dans le texte néerlandais de l'article 6 du projet, on remplacera les mots « maatregelen inzake diergezondheid » par les mots « sanitaire toezichtsmaatregelen » ;
- l'annexe 2 doit viser l'article 9 (au lieu de l'article 21) ;
- l'intitulé des annexes est indiqué en chiffres arabes, alors que le dispositif fait référence aux annexes en chiffres romains.

Préambule

12. Le préambule doit être adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique et des formalités qui doivent encore être accomplies.

Articles 2 et 4

13. Les articles 2 et 4 du projet prévoient la publication de « lignes directrices » arrêtées par le ministre sur le site Internet de Bruxelles Environnement ⁸.

Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

« Les arrêtés ministériels pourront être publiés par extrait au *Moniteur Belge* ; le projet sera adapté pour le préciser. La publication sur le site Internet de Bruxelles Environnement vise notamment leur publication ‘mise en page’ et en version web plus facilement consultable par les professionnels. ».

La mise à disposition numérique des lignes directrices ne porte pas atteinte à l’obligation de publication prévue à l’article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’. Cette obligation se fonde sur le principe que les arrêtés du Gouvernement sont publiés intégralement au *Moniteur belge*. Dans la mesure où un arrêté n’intéresse pas la généralité des citoyens, il peut être dérogé à ce principe en procédant à une publication par extrait ⁹.

On ne peut se rallier à la proposition du délégué de prévoir uniquement une publication par extrait au *Moniteur belge* des arrêtés ministériels qui fixent les « lignes directrices ». Compte tenu du caractère normatif des « lignes directrices », auxquelles l’infraction est incriminée par l’article 22 de l’ordonnance du 20 juin 2013, et de leur portée ¹⁰, il s’agit en principe d’arrêtés ministériels qui peuvent bel et bien avoir un intérêt pour l’ensemble des citoyens. Ils devront en tout état de cause aussi être publiés au *Moniteur belge*.

Article 3

14. L’article 3, § 2, 1^o, du projet permet aux producteurs de montrer que les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures sont appliqués sur la base de la certification conformément au règlement (CE) n^o 834/2007 ¹¹. Toutefois, ce règlement ne porte pas

⁸ Voir néanmoins l’observation 9.1. en ce qui concerne le pouvoir y afférent délégué au ministre.

⁹ Avis C.E. 64.628/1 du 10 décembre 2018 sur un projet devenu l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019 ‘désignant une partie du Koevijverdal situé à Anderlecht comme réserve naturelle agréée’, observation 8.

¹⁰ Ainsi par exemple, le point 9 de l’annexe 1 du projet précise qu’une ligne directrice peut concerner « [l]es mesures nécessaires à prendre par les utilisateurs professionnels agissant dans les espaces privés pour éviter l’exposition aux produits phytopharmaceutiques des usagers de ces espaces avant, pendant et après l’application de produits phytopharmaceutiques ».

¹¹ Règlement (CE) n^o 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 ‘relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n^o 2092/91’, JO L 20 juillet 2007, liv. 189, p. 1.

sur des produits phytopharmaceutiques en tant que tels mais bien sur la production biologique. Le délégué a précisé cette disposition comme suit :

« Les entreprises qui veulent produire, transformer, importer ou commercialiser des produits faisant référence au mode de production biologique doivent se faire contrôler et certifier par un organisme de contrôle accrédité.

La Région de Bruxelles-Capitale a accrédité trois organismes pour le contrôle de la chaîne bio :

- Certisys BE-BIO-01
- Inscert Partner BE-BIO-03
- TÜV Nord Integra BE-BIO-02

Le système de contrôle découle de l'arrêté du Gouvernement du 3 décembre 2009 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques. ».

Interrogé sur la mesure dans laquelle une certification pour le respect du règlement (CE) n° 834/2007 couvre le respect des principes de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, le délégué a répondu ce qui suit :

« Les exigences de la certification biologique sont plus strictes, en matière de restriction d'usage des produits phytopharmaceutiques et d'emploi d'alternatives, que les principes de lutte intégrée. Imposer une double certification à des acteurs déjà labellisés en bio serait donc injustifié et contre-productif.

L'équivalence entre la certification en agriculture biologique et la lutte intégrée est par ailleurs reconnue au niveau européen, comme l'indique cet extrait de l'article 14 de la directive 2009/128 :

‘Article 14 - Lutte intégrée contre les ennemis des cultures

1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures. *La lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides comprend la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ainsi que l'agriculture biologique conformément au règlement (CE) no 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (1).* » (italiques ajoutés par le délégué)

Invité à donner des exemples concrets pour illustrer le fait que la certification relative au respect du règlement (CE) n° 834/2007 est plus stricte que la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« A) La liste de produits utilisables en agriculture biologique est plus restrictive que la liste de produits utilisables en agriculture conventionnelle (certification ‘lutte intégrée’) : 270 produits phytopharmaceutiques utilisables en bio, contre 1741 produits autorisés sur le marché belge (source : <https://fytoweb.be/fr/produits-phytopharmaceutiques/consulter-autorisations-de-produits-phytopharmaceutiques>). La lutte intégrée n'interdit pas de produit, tandis qu'il n'y a aucun herbicide autorisé en bio, et beaucoup d'organismes nuisibles pour lesquels il n'existe pas de pesticide

autorisé. Ces restrictions constituent la principale contrainte qui complique la certification bio par rapport à la certification 'lutte intégrée'. Elles expliquent également en quoi la certification 'bio' va plus loin que la certification en 'lutte intégrée' en termes de réduction des contaminations environnementales, et imposent à l'agriculteur de changer radicalement ses techniques de production et son matériel par rapport au conventionnel.

Par ex. :

- o contre le paturin (adventice) en froment d'hiver, il existe 23 produits herbicides autorisés pour la lutte intégrée.

En bio, il n'y a aucun herbicide autorisé. L'agriculteur bio doit uniquement se limiter aux méthodes alternatives préventives (rotations longues, introductions de cultures de printemps...) et curatives (technique du faux semis, désherbage mécanique du sol).

- o Contre la jaunisse nanisante de l'orge, il existe 46 produits autorisés pour la lutte intégrée (insecticides pour lutter contre les pucerons qui transmettent la maladie). En bio, il n'y a aucun produit autorisé pour lutter contre cette maladie. L'agriculteur bio doit se limiter aux alternatives : choix de variétés résistantes, décalage des dates de semis, lutte biologique par conservation (développer les populations d'insectes auxiliaires)...
- o Contre la septoriose des feuilles sur froment d'hiver, il existe 139 produits fongicides autorisés pour la lutte intégrée. En bio, il y a 3 produits (à base de soufre) autorisés, mais l'efficacité et la diversité de mode d'action sont moindres que les pesticides autorisés dans le conventionnel. L'agriculteur bio devra donc obligatoirement utiliser des variétés tolérantes et pratiquer des rotations plus longues.

Etant donné les restrictions fortes sur les produits utilisables en bio (cf. l'article 12 du règlement 834/2007 et règlement d'exécution 2021/1165), les itinéraires techniques du bio se fondent d'avantage sur les techniques préventives (rotation des cultures, choix de variétés résistantes...) et alternatives (principalement mécaniques) que ceux de la lutte intégrée. Comme dit plus haut, la 'lutte intégrée' n'interdit pas de produits. Les lignes directrices (flamandes et wallonnes) imposent certaines mesures (la plupart étant déjà rendues obligatoires par d'autres législations) ou recommandent certaines bonnes pratiques agricoles pour différentes cultures, bonnes pratiques qui sont sensées limiter la pression en organismes nuisibles et réduire donc la nécessité d'utiliser des produits phytopharmaceutiques.

Exemple de l'itinéraire technique de la betterave fourragère :

- o En bio : délai de retour de la culture sur une même parcelle de 4 ans recommandé, plusieurs faux-semis et désherbage uniquement mécanique (hersage, binage, buttage...), manuel ou thermique. Seul le soufre est autorisé contre certaines maladies, et pour d'autres (cercosporiose, rouille brune...) la résistance variétale est à privilégier.
- o En conventionnel : une rotation minimale de 1 année sur 3 (obligation 'lutte intégrée' de niveau 2). 278 produits phytopharmaceutiques homologués. Alternance entre désherbage chimique et désherbage mécanique (binage), possibilités d'utiliser une gamme importante de fongicides et d'insecticides (pucerons). Possibilité d'utiliser des engrais de synthèse.

- B) les contrôles sont plus nombreux et contraignants en bio :
- o Des audits sont réalisés sur le terrain (contrôle physique) tous les ans, ce à quoi il faut ajouter des contrôles inopinés avec prise d'échantillons (analyse de résidus de pesticides notamment) chaque année sur 50% des producteurs en bio;
 - o En lutte intégrée, il y a un contrôle de l'organe de contrôle indépendant tous les 3 ans, qui vérifie les documents de traçabilité/checklist complétés par l'agriculteur.
- Notons qu'en Région Wallonne, il y a également la possibilité pour l'agriculteur de ne pas s'enregistrer auprès d'un organe de contrôle, mais de se faire contrôler sur une base aléatoire par le Département de la Police et des Contrôles de l'Administration wallonne (Art. 6 de l'AGW du 10 novembre 2016).
- C) La Région wallonne et la Région flamande reconnaissent également que les producteurs qui disposent d'une certification en agriculture biologique sont réputés mettre en œuvre la lutte intégrée :
- a. Art. 6. § 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures
 - b. Art. 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 décembre 2014 portant l'application de protection phytosanitaire intégrée par des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ».

Eu égard à ces précisions, il semble qu'on puisse se rallier au point de vue selon lequel un producteur certifié dans le cadre du règlement (CE) n° 834/2007 peut également être réputé appliquer les principes moins stricts de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

Article 8

15. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, dispose que les registres vides font l'objet d'une notification simplifiée. Le délégué a précisé ce point comme suit :

« Il s'agit simplement des informations d'identification du professionnel et d'une case à cocher signifiant que le professionnel soumet un registre 'vide'. ».

Ces précisions ne ressortent pas du dispositif. Il est recommandé de les préciser dans le texte.

16. L'article 8, § 3, du projet, énumère les éléments du contenu des registres, dont certains découlent déjà de règlements européens. Interrogé quant à la valeur ajoutée de ces mentions à la lumière de l'effet direct des règlements et de l'interdiction de transcription¹², le délégué a répondu en ces termes :

« Il s'agit de préciser et clarifier dans le droit bruxellois l'ensemble des éléments demandés, avec quelques dispositions complémentaires (donnée sur 'l'organisme cible' non exigée au niveau européen notamment). ».

Par souci de clarté, on insérera au moins sous la forme d'une disposition commençant par « conformément à... », une référence aux articles concernés des règlements desquels sont reproduits des éléments de l'énumération.

Article 9

17. À l'article 9 du projet, contrairement aux entreprises qui utilisent des produits phytopharmaceutiques, aux entreprises du paysage et aux producteurs, les 'gestionnaires d'espaces publics' ne sont pas soumis à une obligation d'enregistrement. Le délégué a précisé ce point comme suit :

« Sur ce point, il a été considéré que l'administration dispose d'une meilleure connaissance des opérateurs publics et qu'il n'était pas nécessaire d'imposer cet enregistrement ; un traitement équivalent des gestionnaires d'espaces publics peut toutefois être ajouté au projet sans représenter une charge majeure pour ceux-ci. ».

On peut se rallier au point de vue selon lequel cette obligation n'est pas imposée aux 'gestionnaires d'espaces publics' compte tenu du principe de minimisation des données et de l'identifiabilité déjà citée de ces utilisateurs auprès de l'administration.

Article 14

18. Selon l'article 14, le projet entre en vigueur 10 jours après sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 9 qui entre en vigueur le premier jour du dix-neuvième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, et des articles 3, 5 et 8, § 1^{er}, qui entrent en vigueur le premier jour du vingt-cinquième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

¹² L'interdiction de transcription implique que les dispositions réglementaires qui sont directement applicables dans chaque État membre ne peuvent pas être reproduites ou paraphrasées dans des dispositions du droit interne afin de ne pas donner l'impression qu'il s'agit de dispositions qui pourraient être insérées ou modifiées par les États membres de leur propre initiative. Voir notamment C.J.U.E., 7 février 1973, C-39/72, *Commission c. Italie*, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; C.J.U.E., 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7.

Invité à préciser pourquoi une entrée en vigueur différée n'est pas prévue pour la notification du registre d'utilisation par les producteurs (article 8, § 2, du projet), le délégué a donné la réponse suivante :

« Il s'agit vraisemblablement d'une erreur liée à une version antérieure du projet. L'ensemble des publics disposera du même délai d'entrée en application pour ce qui concerne la notification des registres visées à l'article 8, §§ 1^{er} et 2. ».

En vertu de l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'ils ne fixent un autre délai. Dès lors, et compte tenu notamment des précisions apportées par le délégué, il peut suffire de formuler l'article 14 du projet comme suit :

« L'article 9 entre en vigueur le premier jour du dix-neuvième mois qui suit le mois au cours duquel le présent arrêté a été publié au *Moniteur belge* et les articles 3, 5 et 8, §§ 1^{er} et 2, entrent en vigueur le premier jour du vingt-cinquième mois qui suit le mois au cours duquel le présent arrêté a été publié au *Moniteur belge* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER –
LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH