



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.628/1/V
van 29 juli 2024

avis 76.628/1/V
du 29 juillet 2024

over

sur

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

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

Op 31 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van zestig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 augustus 2024,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘met betrekking tot de opleiding van professionele gebruikers van biociden’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Toon MOONEN, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, 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 29 juli 2024.

*

Le 31 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, prorogé de plein droit jusqu'au 1er août 2024^(**), sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 juillet 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Toon MOONEN, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

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 29 juillet 2024.

*

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

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het kader vast te leggen voor de toekenning van licenties voor bepaald gebruik van biociden. Hoofdstuk I bevat definities. In hoofdstuk II worden een aantal algemene aspecten geregeld, zoals de duur van de licentie, de personen voor wie het behalen van een biocidelicentie “PT14” en “PT18” verplicht is en aan welke voorwaarden de aanvrager moet voldoen. De hoofdstukken III en IV bevatten de vereisten met betrekking tot de initiële opleiding voor professionele gebruikers van biociden tot het verkrijgen van een biocidelicentie “PT14” en voor de verlenging van deze licentie. De overeenkomstige vereisten voor een biocidelicentie “PT18” zijn opgenomen in de hoofdstukken V en VI. Hoofdstuk VII regelt de registratie van de centra die belast zijn met de organisatie van de opleidingen tot het verkrijgen en verlengen van de licentie en de invoer en overdracht van gegevens naar de bevoegde dienst. In hoofdstuk VIII zijn overgangsbepalingen opgenomen voor het verkrijgen van de voormelde licenties. Hoofdstuk IX regelt de schorsing en intrekking van de licentie. Hoofdstuk X bevat bepalingen met betrekking tot de controle. Hoofdstuk XI bevat slotbepalingen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft over een eerdere versie van een aantal bepalingen van het voorliggende ontwerp de adviezen 73.212/1 en 73.213/1 van 3 mei 2023 verleend.¹

De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt, onverminderd wat hierna volgt, verwezen naar de desbetreffende adviezen.

RECHTSGROND

5. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en in de artikelen 9, eerste lid, 1° en 3°, 9bis en 15, § 1, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

VORMVEREISTEN

6. De adviezen waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp werden in 2022 verleend over de ontwerpen die hebben geleid tot de adviezen 73.212/1 en 73.213/1 van de Raad van State, en niet over het ontwerp zoals dit nu om advies wordt voorgelegd. De gemachtigde verklaarde het volgende over de actualiteit van die adviezen:

“La version du projet d’arrêté royal soumise correspond à une fusion des textes (projet d’arrêté ministériel et projet d’arrêté royal) précédemment soumis au Conseil d’Etat. Certains articles ont été retirés car ne relevant pas de la compétence fédérale comme souligné par le Conseil d’Etat. D’autres articles ont été retiré et inclus dans la modification de la loi norme produits du 21 mars 2024. Aucune nouvelle disposition n’ayant été ajoutée, le projet n’a pas été resoumis aux conseils d’avis.”

Die uitleg kan niet zonder meer worden gevolgd. Nog afgezien van de wijzigingen die werden aangebracht in de voormelde ontwerpen, brengt de afdeling Wetgeving in herinnering dat de op de overheid rustende wettelijke verplichting om bepaalde adviezen in te winnen in essentie tot doel heeft om haar te informeren over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het tijdstip waarop de overheid haar beslissing dient te nemen en dat de tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de totstandkoming van de regeling in beginsel dan ook kort moet zijn.² Een advies zou enkel dan in aanmerking kunnen

¹ Adv.RvS 73.212/1 van 3 mei 2023 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘met betrekking tot de opleiding van professionele gebruikers van biociden van productsoort 14 en van productsoort 18’; adv.RvS 73.213/1 van 3 mei 2023 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘met betrekking tot de opleiding van professionele gebruikers van biociden’.

² Zie bv. reeds J.-M. AUBY, “Le régime juridique des avis dans la procédure administrative”, *AJDA* 1956, 61: “Les avis sont destinés à fournir à l’autorité appelée à décider, une connaissance des éléments de fait ou de droit existant au moment où la décision doit être prise”.

genomen worden als uitgangspunt voor een veel later tot stand te brengen regeling indien er kan van uitgegaan worden dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop het adviesorgaan zich heeft gebaseerd, niet zodanig zijn gewijzigd dat de eerdere raadpleging van het adviesorgaan als niet meer ter zake dienend of niet langer als voldoende actueel kan worden aangemerkt zodat de betrokken pleegvormen eigenlijk zouden moeten worden overgedaan.³

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het opnieuw inwinnen van de adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7.1. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp leggen het bezit van een biocidelicentie op voor professionele gebruikers van rodenticiden (PT14), respectievelijk insecticiden (PT18),⁵ voor wie het gebruik van die producten integraal deel uitmaakt van hun beroep, met name professionele bestrijders van knaagdieren, respectievelijk schadelijke insecten. Ongeacht het type circuit of de categorie biocidegebruiker is het bezit van een biocidelicentie “PT14” of “PT18” verplicht⁶ voor het professionele gebruik van rodenticiden (PT14) of insecticiden (PT18) bij een derde en om producten te gebruiken die voorbehouden zijn voor “professionele gebruikers met bewezen hoogontwikkelde competenties” zoals vermeld in de samenvattingen van de productkenmerken van biociden.

In artikel 7 wordt in algemenere bewoordingen bepaald dat om “een” biocidelicentie te verkrijgen, de professionele gebruiker een natuurlijke, meerderjarige persoon moet zijn die over voldoende kennis beschikt “zoals blijkt uit een beroepservaring, een getuigschrift, een diploma of een attest dat is erkend om de vereiste biocidelicentie te verkrijgen”. Om een biocidelicentie “PT14” of “PT18” te verkrijgen, moet de gebruiker luidens de artikelen 9 en 10 alleszins de in de artikelen 11 of 13 bedoelde opleidingen hebben voltooid “of beschikken over een diploma, een certificaat of een attest, bekomen in de voorafgaande 6 jaar en dat beantwoordt aan die vereisten.”

7.2. Uit het voorgaande lijkt te volgen dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om alleen het in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp beoogde gebruik van rodenticiden en insecticiden aan het bezit van een biocidelicentie te onderwerpen. Artikel 7 bepaalt in het algemeen aan welke voorwaarden een professionele gebruiker moet voldoen om een biocidelicentie te verkrijgen, maar legt zelf geen verplichting op om een licentie te bezitten. De vraag rijst wel hoe

³ Zie met betrekking tot de problematiek inzake onvoldoende recente adviezen in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving o.m. J. SALMON, J. JAUMOTTE en E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Brussel, Bruylant, 2012, 961; M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 156.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁵ Rekening houdend met de definitie in artikel 1, 5°, van het ontwerp rijst de vraag of het de bedoeling is dat de verplichting enkel geldt voor gebruik van insecticiden, dan wel of ze ook van toepassing moet zijn voor het gebruik van acariciden en producten voor de bestrijding van andere geleedpotigen.

⁶ Met het oog op de duidelijkheid wordt in de tweede zin van de artikelen 3 en 4 voorafgaand aan het woord “verplicht” het best telkens het woord “eveneens” toegevoegd.

de artikelen 7, 9 en 10 zich tot elkaar verhouden,⁷ en, als er vooralsnog geen andere biocidelicenties dan de licenties “PT14” en “PT18” verplicht zijn of (kunnen) worden toegekend, of ze met het oog op de duidelijkheid niet beter worden geïntegreerd.

8. In de artikelen 8, § 1, 15 en 16 van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 9bis van de wet van 21 december 1998, “zoals gewijzigd bij de wet van 21 maart 2024 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid”. Zo geformuleerd heeft die verwijzing een statisch karakter, wat impliceert dat de tekst waarnaar verwezen wordt, van toepassing is, rekening houdend met zijn inhoud op een welbepaalde datum. De verwijzing heeft dan betrekking op de versie waarin die tekst zich op een gegeven ogenblik bevond zodat eventuele wijzigingen ervan geen invloed hebben op de verwijzing.

In principe wordt echter dynamisch verwezen. Dat houdt in dat de tekst waarnaar verwezen wordt, van toepassing is, rekening houdend met de eventuele toekomstige wijzigingen ervan.⁸ Als dat ook hier de bedoeling is, moet de zinsnede “zoals gewijzigd bij de wet van 21 maart 2024 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid” telkens worden weggelaten.

9. Het huidige hoofdstuk VIII van het ontwerp, dat overgangsbepalingen bevat met betrekking tot het verkrijgen van de biocidelicenties, wordt het best ingevoegd vlak voor het hoofdstuk met de slotbepalingen.⁹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. De aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar het huidige advies van de Raad van State.

Artikel 1

11. In de definitie van het begrip “productsoort (PT) biocide” onder punt 3° moet worden geschreven “één van de productsoorten vermeld in bijlage V van verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden” in plaats van “één van de in bijlage V vermelde

⁷ Zo is niet duidelijk wat de zin is van artikel 7, derde streepje, van het ontwerp, als de professionele gebruiker die over de daar vereiste “voldoende kennis” beschikt, die kan blijken uit een beroepservaring, in elk geval de in de artikelen 11 of 13 bedoelde opleiding zou moeten volgen of beschikken over een ander attest, certificaat of diploma.

⁸ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: handleiding wetgevingstechniek).

⁹ Handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling 45.

productsoorten van Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en van de Raad van 22 mei 2012”.¹⁰

12. In de definitie van het begrip “gesloten circuit” onder punt 10° dient op correcte wijze te worden verwezen naar het “gesloten circuit” (en niet: “verkoops- en gebruikscircuit”) zoals bepaald in het koninklijk besluit van 4 april 2019 ‘betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden’.

Artikelen 11 en 13

13. De artikelen 11, § 1, 1°, en 13, § 1, 1°, van het ontwerp vereisen dat de initiële opleidingen voor professionele gebruikers van biociden van de productsoorten 14 en 18 voldoende kennis verlenen met betrekking tot “de integrale wetgeving die van toepassing is voor gebruikers op het gebied van biociden”. De gemachtigde verduidelijkt dat als volgt:

“L’intention est de faire référence à l’intégralité, sous-entendu de la législation biocides dans son ensemble, qu’elle soit européenne, nationale ou régionale. Il ne s’agit évidemment pas de tout le détail de la législation. Par exemple, un utilisateur doit être conscient que les produits font l’objet d’une évaluation toxicologique, du risque pour l’environnement et de l’efficacité mais pas du détail de ces procédures.”

In de ontworpen bepalingen wordt in dat geval het best verwezen naar de “Europese, nationale en gewestelijke wetgeving” in plaats van naar de “integrale wetgeving”.

Artikelen 12 en 14

14.1. De artikelen 12, §§ 4 tot 7, en 14, §§ 4 tot 7, van het ontwerp bepalen dat de biocidelicentie “PT14” of “PT18” die niet door de bevoegde dienst wordt verlengd omdat de houder ervan de voortgezette opleiding niet volledig heeft gevolgd voor het einde van de geldigheidsdatum van de licentie, voor een termijn van maximaal twee jaar wordt “geschorst”. Tijdens deze periode van twee jaar kan de licentiehouder de ontbrekende sessies van de voortgezette opleiding volgen en de bevoegde dienst vragen om zijn licentie te verlengen. In voorkomend geval verlengt de bevoegde dienst de biocidelicentie vanaf de datum die overeenstemt met de einddatum van de geldigheid van de licentie waarop die oorspronkelijk had moeten worden verlengd. Indien de houder van de biocidelicentie de ontbrekende sessies tijdens deze periode niet heeft ingehaald, wordt de licentie “ingetrokken” (in de Franse tekst: “supprimée”). Gevraagd om deze procedure nader toe te lichten, stelde de gemachtigde:

“La période de validité de la licence biocides n’est à aucun moment raccourcie si les modules de formation continue ne sont pas suivis. Une fois la date de validité de la licence dépassée, si les modules de formation continue n’ont pas été suivis, la licence en question est gelée de sorte à permettre à l’utilisateur de se remettre en ordre. L’utilisateur a une durée de deux ans pour la remise en ordre en termes de formation. Si les modules de formation requis ont été suivis endéans les deux ans maximum, la licence est renouvelée comme elle aurait dû l’être à la date initiale. Une fois ses deux années écoulées, si les formations

¹⁰ Handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling 73.2.

nécessaires ne sont pas suivies, la licence est alors supprimée. L'utilisateur devra faire une nouvelle demande de licence pour pouvoir en bénéficier.”

14.2. Het geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid om gewag te maken van de “schorsing” van een licentie waarvan de geldigheidsduur reeds is verstreken. Een schorsing kan immers enkel zinvol zijn voor zover de licentie nog in het rechtsverkeer bestaat op het ogenblik waarop de schorsing ervan een aanvang neemt. Beter is om te bepalen dat de houder van de licentie na het verstrijken van de geldigheidsduur ervan beschikt over een termijn van maximaal twee jaar om de ontbrekende sessies te volgen, teneinde de verlenging ervan vanaf de oorspronkelijke datum van verval te bekomen.¹¹⁻¹² Het is in dat opzicht ook overbodig om te bepalen dat de licentie wordt “ingetrokken” als ze alsnog niet wordt verlengd, vermits de geldigheidsduur ervan is verstreken.

Artikelen 21 en 22

15. In de artikelen 21, § 1, 3°, en 22, §§ 1 en 2, van het ontwerp wordt verwezen naar de “(ministeriële) uitvoeringsbesluiten” van het te nemen besluit voor wat betreft de eventuele schorsing of intrekking van de biocidelicenties en de controle op de naleving van het te nemen besluit. Vermits in het voorliggende ontwerp geen ter zake relevante machtigingen aan ministers meer worden verleend,¹³ moeten deze verwijzingen worden weggelaten.

Artikel 23

16. Het vereiste in artikel 23, § 1, van het ontwerp dat de bevoegde dienst de registratie van een opleidingscentrum kan schorsen “onverminderd de regionale bevoegdheden” lijkt niet meer dan het in herinnering brengen van de bevoegdheidsverdelende regels, die sowieso in acht moeten worden genomen. Die zinsnede moet dus worden weggelaten.

*

¹¹ De verwijzing in het ontwerp naar “de datum die overeenstemt met de einddatum van de geldigheid van de licentie waarop die oorspronkelijk had moeten worden verlengd” is dubbelop.

¹² In zoverre het de bedoeling zou zijn van de stellers van het ontwerp dat de houder van de licentie tijdens die periode van maximaal twee jaar zijn activiteiten mag verderzetten, dan moet dat uitdrukkelijk worden bepaald.

¹³ Zie adv.RvS 73.213/1, opm. 5.

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer le cadre pour l'octroi de licences pour certaines utilisations de biocides. Le chapitre I^{er} contient des définitions. Le chapitre II règle un certain nombre d'aspects généraux, tels que la durée de la licence, les personnes pour lesquelles l'obtention d'une licence biocides « TP14 » et « TP18 » est obligatoire et les conditions auxquelles le demandeur doit satisfaire. Les chapitres III et IV contiennent les exigences relatives à la formation initiale pour les utilisateurs professionnels de produits biocides permettant l'obtention d'une licence biocides « TP14 » et au renouvellement de cette licence. Les exigences correspondantes pour une licence biocides « TP18 » sont inscrites dans les chapitres V et VI. Le chapitre VII règle l'enregistrement des centres chargés de l'organisation des formations en vue d'obtenir ou de renouveler la licence, ainsi que la saisie et le transfert de données vers le service compétent. Le chapitre VIII comporte des dispositions transitoires relatives à l'obtention des licences précitées. Le chapitre IX règle la suspension et le retrait de la licence. Le chapitre X contient des dispositions relatives au contrôle. Le chapitre XI contient des dispositions finales.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

4. Le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 3 mai 2023 les avis 73.212/1 et 73.213/1 sur une version antérieure d'un certain nombre de dispositions du projet à l'examen ¹.

¹ Avis C.E. 73.212/1 du 3 mai 2023 sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides du type de produit 14 et du type de produit 18' ; avis C.E. 73.213/1 du 3 mai 2023 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides'.

Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. Concernant ces dispositions, sans préjudice de ce qui suit, on se reportera aux avis en question.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Le fondement juridique du projet peut être trouvé dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' et dans les articles 9, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, 9bis et 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'.

FORMALITÉS

6. Les avis visés dans le préambule du projet ont été donnés en 2022 sur les projets qui ont donné lieu aux avis 73.212/1 et 73.213/1 du Conseil d'État, et non sur le projet tel qu'il est actuellement soumis pour avis. Au sujet de l'actualité de ces avis, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La version du projet d'arrêté royal soumise correspond à une fusion des textes (projet d'arrêté ministériel et projet d'arrêté royal) précédemment soumis au Conseil d'État. Certains articles ont été retirés car ne relevant pas de la compétence fédérale comme souligné par le Conseil d'État. D'autres articles ont été retirés et inclus dans la modification de la loi norme produits du 21 mars 2024. Aucune nouvelle disposition n'ayant été ajoutée, le projet n'a pas été resoumis aux conseils d'avis ».

On ne peut se rallier purement et simplement à ces explications. Indépendamment des modifications qui ont été apportées dans les projets précités, la section de législation rappelle que l'obligation légale incombant à l'autorité de recueillir certains avis a essentiellement pour but d'informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision et que le délai qui s'écoule entre la consultation et l'élaboration du règlement doit donc, en principe, être bref ². Un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'un règlement devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation préalable de l'organe consultatif ne peut plus être qualifiée de pertinente en l'espèce ou de suffisamment actuelle, de sorte que les formalités concernées devraient en fait être recommencées ³.

² Voir par exemple déjà J.-M. AUBY, « Le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *AJDA* 1956, p. 61 : « Les avis sont destinés à fournir à l'autorité appelée à décider, une connaissance des éléments de fait ou de droit existant au moment où la décision doit être prise ».

³ Voir en ce qui concerne la problématique relative à des avis insuffisamment récents dans la jurisprudence de la section de législation notamment J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 961 ; M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, p. 156.

Si la nouvelle obtention des avis devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7.1. Les articles 3 et 4 du projet imposent la détention d'une licence biocides pour les utilisateurs professionnels, respectivement de rodenticides (TP14) et d'insecticides (TP18) ⁵, pour lesquels l'utilisation de ces produits fait partie intégrante de leur profession, notamment les professionnels de la lutte, respectivement contre les rongeurs et les insectes nuisibles. Quels que soient le type de circuit ou la catégorie d'utilisateur des produits biocides, la détention d'une licence biocides « TP14 » ou « TP18 » est obligatoire ⁶ pour l'utilisation professionnelle de produits rodenticides (TP14) ou insecticides (TP18) chez un tiers et pour l'utilisation de produits réservés aux « utilisateurs professionnels ayant des compétences avancées démontrées » tel que mentionné dans les résumés des caractéristiques des produits biocides.

L'article 7 précise en des termes plus généraux que pour obtenir « une » licence biocides, l'utilisateur professionnel doit être une personne physique, majeure qui dispose des connaissances suffisantes « attestées par une expérience professionnelle, un certificat, un diplôme ou une attestation valide et reconnu pour l'obtention de la licence biocides ». Pour obtenir une licence biocides « TP14 » ou « TP18 », l'utilisateur doit, selon les articles 9 et 10, en tout état de cause avoir suivi les formations visées aux articles 11 ou 13 « ou disposer d'un diplôme, d'un certificat ou d'une attestation obtenu dans les six années qui précèdent et répondant à ces exigences ».

7.2. Il semble découler de ce qui précède que l'intention des auteurs du projet est de soumettre uniquement l'utilisation de rodenticides et d'insecticides, visée aux articles 3 et 4 du projet, à la détention d'une licence biocides. L'article 7 détermine d'une manière générale les conditions auxquelles un utilisateur professionnel doit satisfaire pour obtenir une licence biocides, mais n'impose pas lui-même l'obligation de détenir une licence. La question se pose toutefois de savoir comment les articles 7, 9 et 10 s'articulent entre eux ⁷, et, dès lors que pour l'heure aucune

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁵ Compte tenu de la définition inscrite à l'article 1^{er}, 5°, du projet, la question se pose de savoir si l'intention est que l'obligation ne s'applique qu'à l'utilisation d'insecticides ou si elle doit également s'appliquer à l'utilisation d'acaricides et de produits pour lutter contre les autres arthropodes.

⁶ Dans un souci de clarté, il serait préférable d'ajouter chaque fois le mot « également » avant le mot « obligatoire » dans la deuxième phrase des articles 3 et 4.

⁷ Ainsi, la portée de l'article 7, troisième tiret, du projet n'est pas claire, si l'utilisateur professionnel qui dispose des « connaissances suffisantes » requises par cette disposition, qui peuvent être attestées par une expérience professionnelle, doit dans tous les cas suivre la formation visée aux articles 11 ou 13 ou disposer d'une autre attestation, certificat ou diplôme.

licence biocides autre que les licences « TP14 » et « TP18 » n'est obligatoire ou n'est (ne peut être) octroyée, s'il ne vaudrait pas mieux les intégrer dans un souci de clarté.

8. Les articles 8, § 1^{er}, 15 et 16 du projet font référence à l'article 9bis de la loi du 21 décembre 1998, « comme modifié par la loi du 21 mars 2024 portant dispositions diverses en matière de santé ». Ainsi formulée, cette référence a un caractère statique, l'acte auquel il est fait référence s'appliquant dès lors en tenant compte de son contenu précis à une date déterminée. La référence est alors figée dans l'état où elle se trouve à un moment donné, de telle sorte que ses modifications ultérieures n'ont pas d'influence sur la référence qui y est faite.

En principe, une référence est toutefois dynamique. Cela implique que l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications futures éventuelles⁸. Si telle est également l'intention en l'espèce, il faudra chaque fois omettre le segment de phrase « comme modifié par la loi du 21 mars 2024 portant dispositions diverses en matière de santé ».

9. L'actuel chapitre VIII du projet, qui contient des dispositions transitoires relatives à l'obtention des licences biocides, devrait de préférence être inséré juste avant le chapitre contenant les dispositions finales⁹.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. On complétera le préambule par une référence à l'avis actuel du Conseil d'État.

Article 1^{er}

11. Dans la définition de la notion de « type de produit (TP) biocides » au 3°, il faut écrire « un des types de produits indiqués à l'annexe V du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides » au lieu de « un des types de produits indiqués à l'annexe V du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 »¹⁰.

12. La définition de la notion de « circuit restreint » au 10° doit renvoyer de manière correcte au « circuit restreint » (et non : « circuit de vente et d'utilisation ») au sens de l'arrêté royal du 4 avril 2019 'relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides'.

⁸ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 74, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), ci-après : Guide de légistique).

⁹ *Guide de légistique*, recommandation 45.

¹⁰ *Guide de légistique*, recommandation 73.2.

Articles 11 et 13

13. Les articles 11, § 1^{er}, 1^o, et 13, § 1^{er}, 1^o, du projet exigent que les formations initiales pour utilisateurs professionnels de produits biocides de types 14 et 18 disposent des connaissances suffisantes en ce qui concerne « l'intégralité de la législation applicable aux utilisateurs en matière de biocides ». Le délégué a précisé cette disposition comme suit :

« L'intention est de faire référence à l'intégralité, sous-entendu de la législation biocides dans son ensemble, qu'elle soit européenne, nationale ou régionale. Il ne s'agit évidemment pas de tout le détail de la législation. Par exemple, un utilisateur doit être conscient que les produits font l'objet d'une évaluation toxicologique, du risque pour l'environnement et de l'efficacité mais pas du détail de ces procédures ».

Mieux vaudrait dans ce cas que les dispositions en projet renvoient à « la législation européenne, nationale et régionale » plutôt qu'à « l'intégralité de la législation ».

Articles 12 et 14

14.1. Les articles 12, §§ 4 à 7, et 14, §§ 4 à 7, du projet prévoient que la licence biocides « TP14 » ou « TP18 » qui n'est pas renouvelée par le service compétent parce que son détenteur n'a pas suivi entièrement la formation continue avant la date de fin de validité de sa licence, est « suspendue » pendant une période maximale de deux ans. Pendant cette période de deux ans, le détenteur de la licence peut suivre les séances de formation continue manquantes et demander au service compétent de renouveler sa licence. Le cas échéant, le service compétent renouvelle la licence biocides à la date qui correspond à la date de fin de validité à laquelle la licence aurait dû être initialement renouvelée. Si le détenteur de la licence biocides n'a pas rattrapé les séances de formation continue manquantes pendant cette période, la licence est « supprimée » (dans le texte néerlandais : « ingetrokken »). Invité à préciser plus avant cette procédure, le délégué a déclaré :

« La période de validité de la licence biocides n'est à aucun moment raccourcie si les modules de formation continue ne sont pas suivis. Une fois la date de validité de la licence dépassée, si les modules de formation continue n'ont pas été suivis, la licence en question est gelée de sorte à permettre à l'utilisateur de se remettre en ordre. L'utilisateur a une durée de deux ans pour la remise en ordre en termes de formation. Si les modules de formation requis ont été suivis endéans les deux ans maximum, la licence est renouvelée comme elle aurait dû l'être à la date initiale. Une fois ses deux années écoulées, si les formations nécessaires ne sont pas suivies, la licence est alors supprimée. L'utilisateur devra faire une nouvelle demande de licence pour pouvoir en bénéficier ».

14.2. Faire mention de la « suspension » d'une licence dont la durée de validité a déjà expiré est source d'insécurité juridique. En effet, une suspension n'a de sens que pour autant que la licence existe encore dans l'ordonnancement juridique au moment où sa suspension prend cours. Mieux vaut disposer qu'à l'expiration de la durée de validité de la licence, son détenteur dispose d'un délai de maximum deux ans pour suivre les séances manquantes afin d'en obtenir le

renouvellement à partir de la date d'expiration initiale ¹¹⁻¹². Dans cette optique, il est également superflu de prévoir que la licence est « supprimée » si elle n'est pas encore renouvelée, étant donné que sa durée de validité a expiré.

Articles 21 et 22

15. Les articles 21, § 1^{er}, 3^o, et 22, §§ 1^{er} et 2, du projet renvoient aux « arrêtés (ministériels) d'exécution » de l'arrêté envisagé en ce qui concerne la suspension ou le retrait éventuels des licences biocides et le contrôle du respect de l'arrêté envisagé. Dès lors que le projet à l'examen ne confère plus d'habilitations pertinentes en la matière aux ministres ¹³, ces références doivent être omises.

Article 23

16. L'exigence, contenue à l'article 23, § 1^{er}, du projet, selon laquelle le service compétent peut suspendre l'enregistrement d'un centre de formation « sans préjudice des compétences régionales » ne semble être qu'un rappel des règles répartitrices de compétences, qui doivent de toute façon être prises en considération. On omettra donc ce segment de phrase.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Marnix VAN DAMME

¹¹ La référence, dans le projet, à « la date qui correspond à la date de fin de validité à laquelle la licence aurait dû être initialement renouvelée » est redondante.

¹² Dans la mesure où l'intention des auteurs du projet serait que le détenteur de la licence puisse poursuivre ses activités pendant cette période de maximum deux ans, il faut le prévoir explicitement.

¹³ Voir l'avis C.E. 73.213/1, obs. 5.