KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 6e augustus 1974 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende cacao en chocolade", heeft de 29e augustus 1974 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 6 août 1974, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au cacao et au chocolat", a donné le 29 août 1974 l'avis suivant :

Bij brief van 6 augustus 1974 verzoekt de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin de Raad van State om advies over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende cacao en chocolade, genomen ter uitvoering van een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juli 1973 (Publikatieblad van 16 augustus 1973).

In bedoelde brief verklaart de Minister :

"Bij het omzetten van de EEG-richtlijn heeft mijn administratie niet gemeend het akkoord van de Minister van Economische Zaken te moeten vragen, zoals vermeld in artikel 82 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, hierbij steunend op de overweging dat deze beschikking niet van toepassing is op een bijzondere wet, die, zoals deze van 20 juni 1964 betreffende het toezicht op voedingswaren of -stoffen en andere produkten, de Koning toelaat maatregelen te treffen uitsluitend in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen".

De Minister schrijft tevens dat hierbij rekening gehouden werd met adviezen in die zin, in gelijkaardige gevallen door de Raad van State uitgebracht (L.9646/1 van 8 juli 1966, L.9716/1 van 14 juli 1966 en L.9753/1 van 6 oktober 1966).

Het eerste advies L.9646/1 van 8 juli 1966 werd verleend naar aanleiding van een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de deegwaren. Bedoeld ontwerp

.../...

schreef verbodsmaatregelen voor betreffende de samenstelling van deze produkten (artikelen 1 en 2), stelde overeenkomstige benamingen vast (artikel 3) en strekte ertoe de voorlichting van de verbruiker te bevorderen (artikelen 6 en 8).

Voornoemd advies verklaarde hieromtrent :

"Daar al deze bepalingen zoniet uitsluitend dan toch in hoofdzaak het belang van de hygiëne en de volksgezondheid op het oog hebben en bedrog en vervalsing op dit gebied willen voorkomen, bij zoverre dat geen enkele van deze bepalingen een uitsluitend economisch doel nastreeft, vindt het ontwerp de nodige rechtsgrond in de wet van 20 juni 1964 waarnaar in het eerste lid van de aanhef wordt verwezen.

Daar voor de bepalingen welke gelijktijdig een sanitair en een economisch doel nastreven het hoger doel, met name de volksgezondheid, primeert, en daar bovendien bij overtreding van deze bepalingen slechts een enkele, steeds de zwaarste straf moet worden uitgesproken - hier de straf uit de voedingswarenwet -, is het overbodig naar de in het tweede lid van de aanhef aangehaalde wet van 9 februari 1960 te verwijzen".

In de volgende twee adviezen werd dezelfde stelling verkondigd.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat deze stelling werd ingenomen onder het regime van de wet van 9 februari 1960 waarbij aan de Koning de toelating verleend wordt om het gebruik der benamingen waaronder koopwaren in de handel gebracht worden te reglementeren.

.../...

De wet van 9 februari 1960 werd ondertussen opgeheven door artikel 76-5 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken.

Deze laatste wet bepaalt in artikel 82 wat volgt :

"Artikel 82.-

De Koning oefent de Hem krachtens de bepalingen van hoofdstuk II van deze wet toegekende machten uit op gezamenlijk voorstel van de Ministers die de Economische Zaken en de Middenstand in hun bevoegdheid hebben.

Wanneer maatregelen, te nemen in uitvoering van deze wet, produkten of diensten betreffen die op het gebied van de hoofdstukken I of II dezer wet gereglementeerd zijn of kunnen worden op initiatief van andere Ministers dan deze die de Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft, vermelden deze maatregelen in hun aanhef het akkoord van de betrokken Ministers. Die maatregelen worden desgevallend gezamenlijk door de betrokken Ministers voorgesteld en door hen ieder voor wat hem betreft, in gemeen overleg uitgevoerd.

Dit geldt evenzeer voor maatregelen te nemen op het gebied der hoofdstukken I of II dezer wet op initiatief van andere Ministers dan deze die de Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft en die betrekking hebben op produkten of diensten, die gereglementeerd zijn of kunnen zijn in uitvoering van deze wet".

.../...

Vermits de wet van 14 juli 1971, luidens haar artikel 1, van toepassing is op "produkten" dit wil zeggen "lichamelijke roerende goederen", vallen onder meer de voedingsprodukten als cacao en chocolade onder haar toepassingsgebied.

Verder bevat dezelfde wet in haar hoofdstuk I een artikel 12 waarin de benaming en de samenstelling der produkten worden geregeld. Dit zijn precies de doeleinden die insgelijks door het huidig ontwerp in verband met cacao en chocolade worden nagestreefd.

Uit dit alles moet worden besloten dat de Minister van Volksgezondheid bij het tot stand komen van onderhavig ontwerp de bepaling dient na te komen die voorgeschreven wordt door het laatste lid van het reeds vernoemd artikel 82.

Dit blijkt trouwens ten overvloede uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 14 juli 1971.

In de memorie van toelichting van 6 juni 1969 kan verwezen worden naar het commentaar bij het artikel 71 van het toenmalig ontwerp dat later artikel 82 ervan werd :

"Artikel 71 beoogt de coördinatie der uitvoevoeringsmaatregelen, die onder de bevoegdheid van verschillende departementen vallen of kunnen vallen.

.../...

Dit artikel maakt de wijziging overbodig van bepaalde wetten, die bevoegdheidsgeschillen zouden kunnen doen oprijzen en krachtens dewelke andere Ministers dan deze van Economische Zaken, voor bepaalde produkten en in bepaalde omstandigheden, initiatieven mogen nemen, waarvan de economische terugslag onbetwistbaar is.

Artikel 71 betrekt de Minister, tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, van ambtswege bij elk initiatief van die aard : het bekrachtigt aldus een principe van goede administratie, dat anders gevaar loopt uit het oog te worden verloren wegens de ingewikkeldheid en de interpenetratie van talrijke vraagstukken van economische aard" (Gedr. St., Senaat, 1968-1969, nr. 415, blz. 60).

Verder leest men in het aanvullend verslag d.d. 2 december 1970 namens de Speciale Commissie uitgebracht door Senator A. De Clerck wat volgt :

"Een lid wenste dat in deze aangelegenheid rekening zou gehouden worden met de prerogatieven van het Ministerie van Volksgezondheid. De Regering verklaarde dat alle besluiten zullen genomen worden na besprekingen tussen de betrokken Ministers" (Gedr. St., Senaat, nr. 91, artikel 82, blz. 8).

Tenslotte kan nog het antwoord van de toenmalige Minister van Middenstand Hanin worden aangehaald op de door Senator Custers gestelde vragen tijdens de vergadering van 31 maart 1971 (Senaat, Parlem. Handel., blz. 1348) :

.../...

"Ceci dit, je répondrai d'abord à M. Custers, qui m'a posé deux questions précises, qui ne feront pas l'objet d'amendements. Il m'a demandé d'abord s'il est exact que l'application de cette loi ne peut mettre en péril la législation actuelle ou future en matière sanitaire. Je lui réponds de façon formelle que le présent projet de loi ne peut mettre cette législation en péril.

Par ailleurs M. Custers m'a demandé si, au cas où les deux législations visent des matières communes, il y aura confrontation sur pied d'égalité entre le Ministre de la Santé publique et l'autre Ministre compétent. De la même manière qu'à la première question, je réponds affirmativement. L'article 82 de la loi a d'ailleurs prévu le cas, puisqu'il vise la concertation dans les deux sens. On peut donc dire d'une façon générale que lorsqu'un projet sera de la compétence conjointe des deux Ministres, ils interviendront tous deux. Il est évident que l'un et l'autre pourront émettre un avis prépondérant suivant que la disposition aura surtout un caractère économique ou suivant qu'elle relèvera essentiellement du domaine de la Santé publique".

Aangezien het onderhavig ontwerp niet door de Minister van Economische Zaken is mede voorgedragen of de aanhef ervan ook niet doet blijken van het akkoord van deze Minister, is het ontwerp niet in staat om aan de afdeling wetgeving voor advies te worden voorgelegd.

Par une lettre du 6 août 1974, le Ministre de la Santé publique et de la Famille demande l'avis du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté royal relatif au cacao et au chocolat, pris en exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 24 juillet 1973 (Journal du 16 août 1973).

Dans sa lettre, le Ministre déclare :

"Bij het omzetten van de EEG-richtlijn heeft mijn administratie niet gemeend het akkoord van de Minister van Economische Zaken te moeten vragen, zoals vermeld in artikel 82 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, hierbij steunend op de overweging dat deze beschikking niet van toepassing is op een bijzondere wet, die, zoals deze van 20 juni 1964 betreffende het toezicht op voedingswaren of -stoffen en andere produkten, de Koning toelaat maatregelen te treffen uitsluitend in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen".

Le Ministre précise encore que compte a été tenu, à l'occasion du présent projet des avis dans le même sens que le Conseil d'Etat a donnés à propos de projets similaires (L. 9646/1 du 8 juillet 1966, L. 9716/1 du 14 juillet 1966 et L. 9753/1 du 6 octobre 1966).

.../...

Le premier avis L. 9646/1 du 8 juillet 1966 avait trait à un projet d'arrêté royal relatif aux pâtes alimentaires. Ce projet comportait des dispositions prohibitives touchant la composition desdits produits (articles 1e et 2), fixait des dénominations correspondantes (article 3) et visait à contribuer à l'information du consommateur (articles 6 et 8).

L'avis, quant à ces objets, s'exprimait comme suit :

"Toutes ces dispositions sont prises, sinon exclusivement du moins essentiellement, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique et tendent à empêcher les tromperies et les falsifications dans ce domaine, au point qu'aucune d'entre elles n'a en vue un objectif d'ordre exclusivement économique; dès lors, le projet trouve un fondement légal suffisant dans la loi du 20 juin 1964 mentionnée à l'alinéa 1er du préambule.

Etant donné que dans le cas de dispositions visant à la fois un objectif d'ordre sanitaire et un objectif d'ordre économique, c'est le but le plus élevé, en d'autres termes la santé publique qui prime, qu'en outre, les infractions auxdites dispositions doivent être punies d'une seule peine, la plus lourde - en l'espèce, la peine prévue par la loi sur les denrées alimentaires -, la référence que l'alinéa 2 du préambule fait à la loi du 9 février 1960 est superflue"

.../...

Les deux avis suivants professent la même thèse.

Cette thèse, toutefois, a été soutenue, il convient de ne pas le perdre de vue, sous le régime de la loi du 9 février 1960 permettant au Roi de réglementer l'emploi des dénominations sous lesquelles des marchandises sont mises dans le commerce.

La loi du 9 février 1960 a été, entre-temps, abrogée par l'article 76-5 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

Cette dernière loi dispose en son article 82 :

"Article 82.-

Le Roi exerce les pouvoirs à Lui confiés par les dispositions du chapitre II de la présente loi, sur la proposition conjointe des Ministres qui ont les Affaires économiques et les Classes moyennes dans leurs attributions.

Lorsque des mesures à prendre en exécution de la présente loi concernent des produits ou services qui, dans les domaines visés par les chapitres I ou II, sont réglementés ou susceptibles d'être réglementés à l'initiative d'autres Ministres que celui qui a les Affaires économiques dans ses attributions, ces mesures doivent porter, dans leur préambule, référence à l'accord des Ministres intéressés. Le cas échéant, ces mesures sont proposées conjointement par les Ministres intéressés et exécutées par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne.

.../...

Il en est de même lorsque, dans les domaines visés par les chapitres I ou II, des mesures à prendre à l'initiative d'autres Ministres que celui qui a les Affaires économiques dans ses attributions, concernent des produits ou des services réglementés ou susceptibles d'être réglementés en exécution de la présente loi".

La loi du 14 juillet 1971 s'appliquant, en vertu de son article 1er, aux "produits", c'est-à-dire aux "biens meubles corporels", les denrées alimentaires telles que le cacao et le chocolat notamment, entrent dans son champ d'application.

En outre, cette même loi contient en son chapitre I un article 12 qui règle la dénomination et la composition des produits. C'est un objectif identique que le présent projet s'assigne en ce qui concerne le cacaco et le chocolat.

De ce qui précède, il faut donc conclure que pour l'élaboration de ce projet, le Ministre de la Santé publique est tenu de se conformer à la disposition du dernier alinéa de l'article 82 reproduit ci-dessus.

Les travaux préparatoires de la loi du 14 juillet 1971 viennent du reste étayer amplement une telle conclusion.

.../...

L'exposé des motifs du 6 juin 1969 consacre à l'article 71 du projet de l'époque, devenu par la suite l'article 82, le commentaire suivant :

"L'article 71 tend à assurer la coordination des mesures d'exécution qui relèvent ou peuvent relever de divers départements.

Cet article rend inutile l'amendement de certaines lois susceptibles de soulever des conflits d'attribution et en vertu desquelles d'autres Ministres que celui des Affaires économiques peuvent, pour certains produits et dans certaines circonstances, prendre des initiatives dont la répercussion économique est indiscutable.

L'article 71 associe d'office le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions à toute initiative de l'espèce : il consacre ainsi un principe de bonne adminsitration, qui risque sinon, en raison de la complexité et de l'interpénétration de nombreux problèmes à caractère économique, d'être perdu de vue"(Doc. Sénat, 1968-1969, n° 415, p. 60).

D'autre part, dans le rapport complémentaire fait le 2 décembre 1970 au nom de la Commission spéciale par le Sénateur A. De Clerck, on peut lire :

.../...

"Un commissaire a demandé qu'il soit tenu compte en cette matière des prérogatives du Département de la Santé publique. Le Gouvernement a répondu que tous les arrêtés seront pris après discussion entre les Ministres compétents" (Doc. Sénat, n° 91, article 82, p. 8).

Enfin, il y a lieu de rappeler la réponse donnée par M. Hanin, Ministre des Classes moyennes à l'époque, aux questions posées par le Sénateur Custers en séance du 31 mars 1971 (Sénat, Annales parl., p. 1348) :

"Ceci dit, je répondrai d'abord à M. Custers, qui m'a posé deux questions précises, qui ne feront pas l'objet d'amendements. Il m'a demandé d'abord s'il est exact que l'application de cette loi ne peut mettre en péril la législation actuelle ou future en matière sanitaire. Je lui réponds de façon formelle que le présent projet de loi ne peut mettre cette législation en péril.

Par ailleurs M. Custers m'a demandé si, au cas où les deux législations visent des matières communes, il y aura confrontation sur pied d'égalité entre le Ministre de la Santé publique et l'autre Ministre compétent. De la même manière qu'à la première question, je réponds affirmativement. L'article 82 de la loi a d'ailleurs prévu le cas, puisqu'il vise la concertation dans les deux sens. On peut donc dire d'une façon générale que lorsqu'un projet sera de la compétence conjointe des deux ministres, ils interviendront tous deux. Il est évident que l'un et l'autre

.../...

pourront émettre un avis prépondérant suivant que la disposition aura surtout un caractère économique ou suivant qu'elle relèvera essentiellement du domaine de la Santé publique".

Etant donné que le présent projet ne prévoit pas la proposition conjointe du Ministre des Affaires économiques ni ne justifie pas non plus de l'accord de ce Ministre en son préambule, le projet n'est pas en état pour être soumis à l'avis de la section de législation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

A. DEPONDT, staatsraden,
J. van den BOSSCHE, conseillers d'Etat,

F. RIGAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. DEPONDT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. DEPONDT.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.