KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 januari 1988 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter uitvoering van de wet dd. 21 februari 1986 houdende strafbaarheid van de overtredingen van de Verordeningen der Europese Economische Gemeenschap inzake de wijnmarkt", heeft op 3 maart 1988 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, le 12 janvier 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 21 février 1986 sanctionnant les infractions aux Règlements de la Communauté économique européenne en matière de marché viti-vinicole", a donné le 3 mars 1988 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

In het ontwerp moeten twee zaken goed worden onderscheiden :

1° in artikel 2 wijst de Koning, met betrekking tot de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, de in een E.E.G.-verordening vastgestelde verplichtingen aan waarvan de niet-naleving gestraft wordt met de straffen bepaald in artikel 1, § 1, van de wet van 21 februari 1986 tot strafbaarstelling van de overtredingen van de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap inzake de wijnmarkt, althans voor zover op de bedoelde overtredingen niet van toepassing zijn, de straffen bepaald in de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten of in de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten.

Rechtsgrond voor dit artikel 2 is artikel 1, § 1, van de zoëven genoemde wet van 21 februari 1986;

2° in de artikelen 3 en 4 stelt de Koning een aantal bepalingen vast die, steeds in het raam van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt,

- hetzij de uitvoering zijn, door aanvulling of aanpassing van de nationale reglementering, van een verplichting die in een E.E.G.-verordening aan de Belgische Staat is opgelegd (artikel 3, 15°, 17° en 18°, van het ontwerp),

- hetzij de nationale reglementering aanvullen met regels die complementair zijn aan die welke in een E.E.G.-verordening zijn opgenomen, doch waarvan het vaststellen, door die E.E.G.-verordening, aan de appreciatie van de Lid-Staten is overgelaten (artikel 3, 1° tot 14°, 16° en 19°, en artikel 4 van het ontwerp).

Beide groepen van bepalingen hebben betrekking op het document dat voor alle vervoer van wijnbouwprodukten tussen twee in de E.E.G. gelegen plaatsen moet worden opgemaakt, op de registers die moeten worden bijgehouden door ieder persoon die voor de uitoefening van zijn beroep wijnbouwprodukten in zijn bezit heeft, en op de omschrijving van wijnbouwprodukten uit de E.E.G. op de etiketten, in de boekhouding, in de handelsdocumenten en in de reclame.

.../...

De eerste groep van bepalingen vindt rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 21 februari 1986 waarbij aan de Koning de bevoegdheid is toegekend om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van "de verplichtingen" die voortvloeien uit handelingen van de E.E.G. Opgemerkt moet wel worden, eensdeels, dat over het ontwerp-besluit in Ministerraad hoort te worden beraadslaagd - wat met dit ontwerp nog niet het geval is geweest -, anderdeels, dat in het ontwerp geen aanwijzing is gedaan omtrent de uitvoeringsbepalingen waarvan de niet-naleving voor strafbaarstelling in aanmerking komt.

De tweede groep van bepalingen kan niet worden beschouwd als volgende op een verplichting die voor België in een E.E.G.-verordening of in een ander E.E.G.-bescheid is ingeschreven. Telkens gaat het om de uitoefening van een faculteit die aan de Lid-Staten is gelaten, waarvan de aanwending de toepasbaarheid van de regeling betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt onverlet laat. Voor die bepalingen kan de wet van 21 februari 1986 dan ook geen rechtsgrond bieden. Rechtsgrond kan mogelijk wel gevonden worden in een andere wet. De Regering zal moeten doen onderzoeken of voor de bedoelde voorzieningen rechtsgrond voorhanden is, met name in de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten of in de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken. Voor een uitvoering van zowel de ene als de andere wet zal, in ieder geval, de medewerking van minstens de Minister van Landbouw vereist zijn (zie artikel 82 van de wet van 14 juli 1971).

.../...

Tenslotte, in acht genomen de appreciatiemogelijkheid die door de betrokken E.E.G.-verordeningen aan de Lid-Staten is gelaten, zal de Regering, in zover de beoogde reglementering aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen bijkomende verplichtingen zal opleggen, oog moeten hebben voor het bepaalde in het alsnog vigerende koninklijk besluit van 10 mei 1982 tot oprichting van een commissie belast met de controle en de studie van de vereenvoudiging en de vermindering van de administratieve verplichtingen en formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen.

Uit de voorgaande opmerkingen volgt dat de bepalingen vervat in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp, om de hierboven aangegeven redenen, niet in zoverre gereed zijn dat ze door de Raad van State voorts kunnen worden onderzocht.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN OMTRENT ARTIKEL 2 VAN HET ONTWERP.

Zoals uit de algemene opmerkingen al mag blijken, kan de regeling vervat in artikel 2 probleemloos losgemaakt worden van die vervat in de artikelen 3 en 4, en onderwerp zijn van een afzonderlijk koninklijk besluit.

Mits enige aanpassing van de tekst der bijlagen, is geen artikel met definities nodig.

.../...

Hierna volgt een tekstvoorstel dat geen bijzondere commentaar vergt.

Tekstvoorstel.

"KONINKLIJK BESLUIT TOT AANWIJZING, MET BETREKKING TOT DE GEMEENSCHAPPELIJKE ORDENING VAN DE WIJNMARKT, VAN DE BEPALINGEN VAN E.E.G.-VERORDENINGEN WAARVAN DE OVERTREDING STRAFBAAR IS.

---

...

Gelet op de wet van 21 februari 1986 tot strafbaarstelling van de overtredingen van de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap inzake de wijnmarkt, inzonderheid op artikel 1, § 1;

...

Artikel 1.

Onverminderd het bepaalde in artikel 1, § 2, van de wet van 21 februari 1986 tot strafbaarstelling van de overtredingen van de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap inzake de wijnmarkt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 1, § 1, van die wet, hij die, ter zake van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, de in de bijlagen I tot IV aangewezen E.E.G.-verordeningsbepalingen overtreedt.

.../...

Artikel 2 (zoals in artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 3 (zoals in artikel 6 van het ontwerp).

...".

+

Bijlagen.

In de bijlagen horen de volgende aanpassingen te geschieden :

In bijlage I :

- in het opschrift leze men : "Bepalingen die betrekking ... zoals die zijn vastgesteld door :";

- in 1° dient de E.E.G.-verordening nr. 822/87 van 16 maart 1987 met opschrift te worden vermeld, aangevuld met een verwijzing naar de publicatie ervan;

- in de verwijzing naar de publicatie schrijve men steeds "Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen".

In bijlage II :

- in het opschrift leze men : "Bepalingen met betrekking ... zoals die zijn vastgesteld :";

.../...

- in 1° vermelde men de E.E.G.-verordening nr. 822/87 van 16 maart 1987 met haar volledig opschrift, aangevuld met een verwijzing naar de publicatie ervan; in 2° en de volgende onderdelen schrijve men dan telkens : "... van dezelfde verordening ...";

- in de verwijzing naar de publicatie schrijve men steeds : "Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen".

In bijlage III leze men :

"Bijlage III.

Bepalingen met betrekking tot het opmaken van de geleidedocumenten bij het vervoer van de betrokken produkten en het bijhouden van de registers, zoals die zijn vastgesteld :

1° door artikel 71 van de verordening (E.E.G.) nr. 822/87 van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L. 84 van 27 maart 1987);

2° door de verordening (E.E.G.) nr. 1153/75 van de ... (voorts zoals in het ontwerp, doch met aanpassing van de verwijzing naar de publicatie).

...".

.../...

In bijlage IV :

- in het opschrift leze men : "Bepalingen met betrekking tot ... zoals die zijn vastgesteld door :";

- in 1° dient de E.E.G.-verordening nr. 822/87 van 16 maart 1987 met opschrift te worden vermeld, aangevuld met een verwijzing naar de publicatie ervan;

- in 2° en 4° schrappe men de woorden "als bedoeld in artikel 3, 19°, van dit besluit";

- in de verwijzing naar de publicatie schrijve men steeds : "Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen"; het bepaalde in 4°, Nederlandse tekst, moet overigens met de verwijzing worden aangevuld.

---

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

Deux points doivent être clairement distingués dans le projet :

1° à l'article 2, le Roi désigne, en ce qui concerne l'organisation commune du marché viti-vinicole, les obligations fixées par un règlement C.E.E., dont l'inexécution est frappée des peines prévues à l'article 1er, § 1er, de la loi du 21 février 1986 sanctionnant les infractions aux règlements de la Communauté économique européenne en matière de marché viti-vinicole, du moins dans la mesure où ces infractions ne sont pas punies des peines portées par la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime ou par la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Cet article 2 trouve son fondement légal dans l'article 1er, § 1er, de la loi du 21 février 1986 précitée;

2° aux articles 3 et 4 le Roi fixe certaines dispositions qui, toujours dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole,

- soit mettent en oeuvre, en complétant ou adaptant la réglementation nationale, une obligation imposée à l'Etat belge par un règlement C.E.E. (article 3, 15°, 17° et 18°, du projet),

- soit ajoutent à la réglementation nationale des règles qui sont complémentaires à celles d'un règlement C.E.E. mais dont la fixation est laissée par celui-ci à l'appréciation des Etats membres (article 3, 1° à 14°, 16° et 19°, et article 4 du projet).

Les deux groupes de dispositions ont trait au document qui doit être établi pour tout transport de produits viti-vinicoles entre deux endroits situés dans la C.E.E., aux registres qui doivent être tenus par toute personne ayant en sa possession des produits viti-vinicoles pour l'exercice de sa profession, et à la description des produits viti-vinicoles de la C.E.E. sur les étiquettes, dans la comptabilité, sur les documents commerciaux et dans la publicité.

Les dispositions du premier groupe trouvent leur fondement légal dans l'article 2 de la loi du 21 février 1986, qui a habilité le Roi à prendre les mesures nécessaires à l'exécution des "obligations" résultant des actes de la Communauté économique européenne. Il faut cependant observer, d'une part, que l'arrêté en projet doit être délibéré en Conseil des Ministres - ce qui n'a pas encore été fait pour le présent projet - et d'autre part, qu'il ne désigne pas les dispositions d'exécution dont l'inobservation serait sanctionnée.

Les dispositions du second groupe ne peuvent être considérées comme résultant d'une obligation imposée à la Belgique par un règlement C.E.E. ou par un autre acte C.E.E. Il s'agit chaque fois de l'exercice d'une faculté laissée aux Etats membres et dont la mise en oeuvre n'enlève rien à l'application de la réglementation relative à l'organisation commune du marché viti-vinicole. La loi du 21 février 1986 ne peut, par conséquent, procurer un fondement légal à ces dispositions. Il est cependant possible qu'une autre loi puisse offrir ce fondement. Le Gouvernement devra faire vérifier si les dispositions visées pourraient trouver un fondement légal notamment dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime ou dans la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce. En tout cas, l'exécution tant de l'une que de l'autre de ces lois nécessitera le concours au moins du Ministre de l'Agriculture (voir article 82 de la loi du 14 juillet 1971).

Enfin, compte tenu de la marge d'appréciation que les règlements C.E.E. concernés ont laissée aux Etats membres, le Gouvernement devra, dans la mesure où la réglementation envisagée imposera des obligations supplémentaires aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants, avoir égard aux dispositions de l'arrêté royal du 10 mai 1982, toujours en vigueur, portant création d'une Commission chargée du contrôle et de l'étude de la simplification et de la réduction des obligations et formalités administratives, applicables aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants.

Il résulte des observations qui précèdent que, pour les motifs qui viennent d'être indiqués, les dispositions des articles 3 et 4 du projet ne sont pas en état pour que le Conseil d'Etat puisse en poursuivre l'examen.

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES CONCERNANT L'ARTICLE 2 DU PROJET.

Ainsi que les observations générales l'ont déjà fait apparaître, la réglementation prévue par l'article 2 peut être dissociée sans problème de celle des articles 3 et 4, pour faire l'objet d'un arrêté royal distinct.

Moyennant quelques adaptations du texte des annexes, l'article comportant les définitions pourrait être omis.

Le Conseil d'Etat propose ci-dessous un texte qui n'appelle pas de commentaire particulier.

Proposition de texte.

"ARRETE ROYAL DESIGNANT, EN CE QUI CONCERNE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHE VITI-VINICOLE, LES DISPOSITIONS DES REGLEMENTS C.E.E. DONT L'INFRACTION EST SANCTIONNEE.

---

...

Vu la loi du 21 février 1986 sanctionnant les infractions aux règlements de la Communauté économique européenne en matière de marché viti-vinicole, notamment l'article 1er, § 1er;

...

.../...

Article 1er.

Sans préjudice des dispositions de l'article 1er, § 2, de la loi du 21 février 1986 sanctionnant les infractions aux règlements de la Communauté économique européenne en matière de marché viti-vinicole, est puni des peines prévues à l'article 1er, § 1er, de cette loi, celui qui dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole, enfreint les dispositions des règlements C.E.E. désignées dans les annexes I à IV.

Article 2 (comme à l'article 5 du projet).

Article 3 (comme à l'article 6 du projet).

...".

+

Annexes.

Il y a lieu d'apporter aux annexes les adaptations suivantes :

A l'annexe I :

- il y a lieu de rédiger l'intitulé comme suit : "Dispositions relatives ..., telles qu'elles sont fixées par :":

- au 1°, il y a lieu de mentionner le règlement C.E.E. n° 822/87 du 16 mars 1987 avec son intitulé, complété par une référence à sa publication;

.../...

- dans la référence à la publication, il y a lieu d'écrire partout "Journal officiel des Communautés européennes".

A l'annexe II :

- il y a lieu de rédiger l'intitulé comme suit : "Dispositions relatives ..., telles qu'elles sont fixées par :";

- au 1°, il y a lieu de mentionner le règlement C.E.E. n° 822/87 du 16 mars 1987 avec son intitulé complet, assorti d'une référence à sa publication; dans le 2° et les subdivisions suivantes il conviendra d'écrire : "... du même règlement ...";

- la référence à la publication doit toujours être libellée de la manière suivante : "Journal officiel des Communautés européennes".

Il convient de rédiger l'annexe III comme suit :

"Annexe III.

Dispositions relatives à l'établissement des documents d'accompagnement lors du transport des produits concernés et à la tenue des registres, telles qu'elles sont fixées par :

1° l'article 71 du règlement (C.E.E.) n° 822/87 du 16 mars 1987 portant organisation commune du marché viti-vinicole (Journal officiel des Communautés européennes n° L. 84 du 27 mars 1987);

.../...

2° le règlement (C.E.E.) n° 1153/75 de ... (suite comme dans le projet, sauf à adapter la référence relative à la publication).

...".

A l'annexe IV :

- il y a lieu de rédiger l'intitulé comme suit : "Dispositions relatives ... telles qu'elles sont fixées par :";

- au 1°, il y a lieu de mentionner le règlement C.E.E. n° 822/87 du 16 mars 1987 avec son intitulé, complété par une référence à sa publication;

- au 2° et au 4°, il convient de supprimer les mots "cité à l'article 3, 19°, du présent arrêté";

- la référence à la publication doit toujours être libellée de la manière suivante : "Journal officiel des Communautés européennes"; dans le texte néerlandais du 4°, cette référence fait d'ailleurs défaut et doit être ajoutée.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs : G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,

conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.