VR.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
- LEGISLATION - WETGEVING
L
16-03-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 15.563/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14e juni 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het in de handel brengen van speelgoed en van gebruiksvoorwerpen voor kinderen", heeft de 19e januari 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 14 juin 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la mise dans le commerce de jouets et d'objets usuels pour enfants", a donné le 19 janvier 1984 l'avis suivant :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

Op 17 juni 1980 heeft de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu aan de Raad van State, afdeling wetgeving, een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de schadelijkheid van speelgoed en van gebruiksvoorwerpen voor kinderen" voor advies voorgelegd. Op 27 juni 1980 heeft de Raad van State het gevraagde advies gegeven (nr L. 13.636/1).

Het nu voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het in de handel brengen van speelgoed en van gebruiksvoorwerpen voor kinderen" is een gewijzigde versie van het zopas genoemde ontwerp. Bij dat wijzigen werd rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State op één na. Die ene opmerking had betrekking op de artikelen 8, 9 en 10 van het oorspronkelijke ontwerp; van deze artikelen vindt men in het huidige ontwerp de - gewijzigde - versie terug in de artikelen met hetzelfde nummer. De Raad van State had in die opmerking zijn twijfel tot uiting gebracht over het voorhanden zijn voor deze artikelen van een rechtsgrond 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 (1). De wijzigingen die deze artikelen in het huidige ontwerp hebben ondergaan, hebben dit probleem niet doen verdwijnen. Op de vraag of de door de Raad gekoesterde twijfel ondertussen niet als opgelost kan worden beschouwd, zal worden ingegaan bij de bespreking van artikel 8.

.../...

---

(1) Hierna wordt deze wet kortweg de wet van 24 januari 1977 genoemd.

II. AANHEF.

De tweede verwijzing schrijve men als volgt :

"Gelet op de Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juli 1976 betreffende ... (voorts het opschrift zoals in het ontwerp), zoals gewijzigd bij de Richtlijn 82/806/EEG van 22 november 1982;".

In de vijfde verwijzing dient enkel van het huidige advies van de Raad van State melding te worden gemaakt.

III. HET DISPOSITIEF.

Artikel 1.

1. De woorden "zoals bijvoorbeeld sportartikelen, kinderbedjes, zuigflessen, schrijfgerief, gommen enz." dienen als niet normatief geschrapt te worden.

2. Het definiëren van uitdrukkingen in het eerste artikel van een tekst heeft het voordeel dat men deze uitdrukkingen zonder meer verderop in de tekst kan gebruiken. Daarom moeten ze zo kort mogelijk zijn. Dienovereenkomstig kan men in 2° "Gebruiksvoorwerp voor kinderen" vervangen door "Gebruiksvoorwerp".

Artikel 2.

1. Het ontwerp zoekt zijn rechtsgrond in artikel 1, 2°, f), van de wet van 24 januari 1977. Het moet dus de grenzen getrokken door deze wetsbepaling eerbiedigen. Bijgevolg dienen in de Nederlandse versie de woorden "door het inademen of het inslikken" vervangen te worden door de woorden "door het innemen", terwijl in de Franse versie de woorden "par inhalation ou" geschrapt moeten worden.

.../...

2. Overeenkomstig de voorkeurspelling schrijve men "contact".

Artikel 3.

1. Men schrappe, als overbodig, de verwijzing naar artikel 1. Hetzelfde geldt voor de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8.

2. Aan de andere kant, als men op de wenk gegeven met de tweede opmerking bij artikel 1 niet ingaat, zal men in plaats van "gebruiksvoorwerpen" "gebruiksvoorwerpen voor kinderen" moeten schrijven. Hetzelfde zal men dan moeten doen in de artikelen 4, 5 en 8.

Artikel 4.

1. Het benzeenverbod (dat men niet terugvindt in de Franse versie) in 1° lijkt maar gedeeltelijk te voldoen aan Richtlijn 82/806/EEG van 22 november 1982 houdende tweede wijziging (benzeen) van Richtlijn 76/769/EEG van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Ten eerste, de richtlijn geldt voor speelgoed voor wie het ook bestemd is, terwijl blijkens artikel 1, 1°, het ontwerp maar betrekking heeft op speelgoed bestemd voor kinderen jonger dan 14 jaar. Ten tweede, in de richtlijn is niet opgenomen of is niet toegestaan de uitzondering gemaakt in het tweede lid van 1°. Ten derde, in de richtlijn wordt de maximumhoeveelheid benzeen als volgt omschreven : "... indien de concentratie aan vrij benzeen groter is dan 5 mg/kg gewicht van het stuk speelgoed of onderdeel van het speelgoed", terwijl in het ontwerp wordt bepaald dat het speelgoed "... geen benzeen ... in aantoonbare hoeveel-

.../...

heden (mag) bevatten", een vage bepaling die niet toelaat uit te maken of het in de richtlijn vastgelegde maximum geërbiedigd wordt.

2. In 6° moet de eerste komma geschrapt worden, daar er een beperkende bijzin op volgt.

3. In 8° moet na het woord "verflaag" een komma geplaatst worden. In de Franse tekst schrijve men : "d'une couche protectrice, telle qu'une couche de ...".

Artikel 5.

In plaats van "onder zulkdanige vorm" schrijve men "in zulk een vorm". In de Franse tekst schrappe men de komma na "telle".

Artikel 6.

In § 1 schrijve men : "... dan de hierna opgesomde :".

In § 2 schrijve men "in de vorm" en niet "onder de vorm". Deze opmerking geldt ook voor artikel 7 en voor artikel 8, 3°.

Artikel 7.

1. Men schrijve "het bepaalde in ...", niet "het gestelde in ..." en "... dan de hierna opgesomde :" in plaats van "... dan deze hierna opgesomd :".

2. In de Franse tekst schrijve men : ",présentés sous forme de ...".

Artikel 8.

Dat artikel - alsmede de artikelen 9 en 10 die er een aanvulling van zijn - doet het sub I reeds aangekondigde probleem van rechtsgrond rijzen.

Het artikel stelt vast dat het speelgoed en de gebruiksvoorwerpen die door het ontwerp zijn beoogd, bij het in de handel brengen bepaalde vermeldingen moeten dragen.

De vraag is of de Koning uit de wet van 24 januari 1977 de bevoegdheid put om ten aanzien van speelgoed en gebruiksvoorwerpen als in het ontwerp geviseerd verplichtingen inzake "etikettering" op te leggen.

1. De voor het probleem wezenlijke bepalingen van de wet van 24 januari 1977 zijn de volgende :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° Voedingsmiddelen : ...

2° Andere produkten :

...

f) gebruiksartikelen die bij het gebruik, hetzij door het innemen van delen ervan, hetzij door contact met het lichaam een fysiologische uitwerking kunnen hebben (1);

...

3° Handel of in de handel brengen :

Het invoeren, vervoeren voor verkoop of levering, in bezit houden met het oog op verkoop, aanbieden, verkopen, verdelen, slijten, onder kosteloze of bezwarende titel afstaan.

4° Fabricage of fabriceren :

De fabricage en de bereiding voor de handel, de uitvoer of voor levering aan de verbruiker, hieronder

.../...

---

(1) Het staat buiten kijf dat de in het ontwerp beoogde produkten onder het hier bepaalde vallen. Zo zag de Raad van State het ook in zijn voormeld advies L. 13.636/1.

begrepen de wijze van fabricage of van bereiding, de verpakking en de etikettering.

Art. 2.-

In het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, kan de Koning regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

Deze bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheid de samenstelling van de voedingsmiddelen te bepalen, de overeenstemmende benamingen ervan vast te stellen alsook de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie op voorstel van de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort.

...

Art. 6.-

§ 1. In het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, kan de Koning :

...

b) regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de handel en de uitvoer van de in artikel 1, 2°, f), bedoelde gebruiksartikelen.

... ".

.../...

2. Geconfronteerd met deze teksten, heeft de Raad van State in zijn advies L. 13.636/1 het volgende gezegd :

"...

III. De artikelen 8, 9 en 10 regelen de vermeldingen die bij het in de handel brengen op de in het ontwerp bedoelde voorwerpen of op hun verpakking dienen te worden aangebracht. 's Konings bevoegdheid om die verplichting op te leggen, is begrepen in de reglementeringsbevoegdheid die Hij ontleent aan artikel 6, § 1, b, van de in de aanhef vermelde wet van 24 januari 1977. Het voorlichten van de verbruiker maakt immers natuurlijkerwijs deel uit van het te koop aanbieden, welke handeling opgenomen is in de definitie van "handel of in de handel brengen", omschreven in artikel 1, 3°, van de wet van 24 januari 1977.

Niettemin moet worden toegegeven dat onder artikel 1, 4°, van de wet in de definitie van "fabricage of fabriceren" wel van "etikettering" uitdrukkelijk melding is gemaakt. Men zou daarin een tekstargument kunnen vinden om voor te houden dat bij ontstentenis van zodanige vermelding in de omschrijving van "handel of in de handel brengen", de bevoegdheid om deze laatste handelingen te reglementeren niet de bevoegdheid insluit om regels vast te stellen die naar hun inhoud gelijk staan met de handeling van etikettering".

De Raad van State heeft dan geconcludeerd :

"Om elke betwisting omtrent de rechtsgrond weg te nemen, verdient het dan ook aanbeveling het ontwerp, wat de artikelen 8, 9 en 10 ... betreft, als een uitvoering van de

.../...

handelspraktijkenwet (1) voor te dragen, wat de medewerking vereist van de Minister van Economische Zaken".

3. In zijn adviesaanvraag betoogt de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu dat, voor de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp (welke artikelen zoals gezegd sub I het hier besproken probleem evengoed aan de orde stellen als de artikelen 8 tot 10 waar de Raad van State het in zijn evenvermeld advies over had), artikel 6, § 1, b), van de wet van 24 januari 1977 de vereiste rechtsgrond oplevert. Immers, argumenteert hij, het aldaar bepaalde geeft aan de Koning de bevoegdheid om in het belang van de volksgezondheid regels vast te stellen betreffende onder meer de handel in de erin gevoerde gebruiksartikelen; de op deze grond in het ontwerp uitgewerkte reglementering dreigt haar doel te missen indien zij niet vergezeld gaat van een efficiënte en aangepaste voorlichting van de gebruiker; de vermeldingen genoemd in artikel 8 van het ontwerp maken als zodanig een integrerend deel uit van de ontworpen reglementering en vinden dan ook, "als voorwaarden tot het in de handel brengen", hun rechtsgrond in voornoemd artikel 6, § 1, b).

4. Wat in het betoog van de Staatssecretaris volledig ontbreekt, is enige aandacht voor het bepaalde in artikel 1, 4°, van de wet van 24 januari 1977. Welnu, in 2. heeft men kunnen merken dat precies het aldaar bepaalde de Raad van State heeft doen twijfelen aan het voorhanden zijn van de vereiste rechts-

.../...

---

(1) Bedoeld is de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, en wel artikel 12 van deze wet.

grond. En alleen het aldaar bepaalde heeft die twijfel gewekt, want voor het overige sprak de Raad van State toen niet tegen wat nu de Staatssecretaris schrijft; de eerste alinea van de in 2. overgeschreven passage uit zijn advies kan zelfs dienst doen als een parafrase ervan.

Het betoog van de Staatssecretaris laat dus volkomen overeind staan de vraag of de twijfel gewekt door de aanwezigheid van artikel 1, 4°, in de wet van 24 januari 1977 weggewerkt kan worden, derwijze dat men toch de op zichzelf beslist redelijke stelling kan aannemen dat de bevoegdheid om met het oog op de volksgezondheid de handel in bepaalde produkten te regelen ook op de etikettering van deze produkten betrekking heeft.

5. In het advies van de Raad van State komt duidelijk tot uiting dat hij het maar normaal zou vinden dat het zo zou zijn : voor hem maakt de voorlichting van de gebruiker - die inzonderheid via de etikettering kan plaatsvinden - "natuurlijkerwijs" deel uit van het te koop aanbieden, welke handeling op haar beurt deel uitmaakt van het in de handel brengen.

.../...

En met het voorontwerp van de wet van 24 januari 1977 dat aan de Raad van State werd voorgelegd (1), kon men deze normale betekenis der woorden laten spelen. Ook nog met het ontwerp van wet dat bij de Wetgevende Kamers werd ingediend (2). Want noch in dat voorontwerp noch in dat ontwerp bevatte artikel 1 de 4°, waar, zoals reeds duidelijk is geworden, alle moeilijkheden vandaan komen.

6. Met die 4° werd artikel 1 aangevuld ingevolge een regeringsamendement (3). De tekst ervan maakt het onmogelijk dat men de normale betekenis der woorden gewoon haar gang laat gaan.

In de stadia van het voorontwerp en van het ontwerp kon men dat wel. De tekstgegevens waren toen de volgende. Weliswaar was "etikettering" niet formeel ondergebracht in de definitie van "handel of in de handel brengen" die in artikel 1, 3°, werd gegeven. De bevoegdheid van de Koning om "regels voor te schrijven voor de etikettering" kwam uitdrukkelijk eerst in artikel 2, tweede lid, ter sprake. Maar dat tweede lid diende ter illustratie van het eerste lid van artikel 2 : het bepaalde dat de bevoegdheid van de Koning omschreven in het eerste lid een reeks "mogelijkheden" omvat, waaronder precies de "mogelijkheid" regels vast te stellen betreffende de etikettering. In het aldus geïllustreerde eerste lid werd de bevoegdheid van de Koning omschreven als een bevoegdheid die betrekking had op "de fabricage, de bereiding, de uitvoer en de handel". Men kon dan stellen - de normale betekenis der woorden ! - dat in het tweede lid de "mogelijkheid" regelen vast te stellen betreffende de etikettering bepaaldelijk tot illustratie van de bevoegdheid inzake de "handel" diende en dat bijgevolg "etikettering" hoewel niet formeel genoemd in de definitie in artikel 1, 3°, van het begrip "handel", toch van dat begrip deel uitmaakte.

.../...

---

(1) Advies L. 12.126/1.

(2) Parl. Doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 563 (1974-1975) - nr 1.

(3) ibid.,563 (1974-1975) - nr 3.
Het amendement werd niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Zo zonder meer redeneren nu wordt onmogelijk gemaakt door het voornoemde amendement. Krachtens dat amendement wordt in artikel 1, 4°, "de etikettering" ondergebracht onder de definitie van "fabricage of fabriceren". Meteen wordt zij uitgesloten uit de definitie, in artikel 1, 3°, van "handel of in de handel brengen". Want het feit dat die beide definities in één artikel worden bijeengebracht - en dan nog vlak na elkaar - laat er tekstanalytisch geen twijfel over bestaan dat wat in de ene thuishoort ipso facto in de andere niet thuishoort (1).

Welnu,voor de produkten die in het nu voorgelegde ontwerp zijn geviseerd, maakt artikel 6, § 1, b), van de wet van 24 januari 1977 de Koning enkel bevoegd voor het reglementeren van "de handel en de uitvoer", dus niet voor het reglementeren van "de fabricage".

7. Bestaan er in de parlementaire voorbereiding van de wet aanwijzingen in die richting, dan kan men, de nochtans formeel-logisch zeer sprekende tekst van de wet ten spijt, wellicht toch kiezen voor de meest redelijke interpretatie, waarin, zoals de Raad van State het in zijn advies L. 13.636/1 heeft uitgedrukt, het voorlichten van de gebruiker - en dus ook de etikettering voor zover ze, wat in het ontwerp het geval is, op voorlichting van de gebruiker is gericht - "natuurlijkerwijs" tot het in de handel brengen wordt gerekend.

.../...

---

(1) Was de definitie van "fabricage" op een ver van artikel 1, 3°, verwijderde plaats ingevoegd geworden, dan had er ruimte bestaan voor het vermoeden dat de wetgever bij het uitwerken van die definitie de in artikel 1, 3°, gegeven definitie van "handel" uit het oog had verloren. Men kan echter moeilijk ook maar in de mogelijkheid van een vermoeden geloven dat toen de wetgever een 4° aan de 3° van artikel 1 toevoegde, het bestaan van die 3° hem helemaal uit de geest was gegaan.
De onderlinge verhouding naar de plaats tussen beide definities sluit eveneens de gedachte uit dat beide definities in een verschillend verband zijn gegeven en dus mekaar zeker gedeeltelijk kunnen overlappen.

Nu bestaan er aanwijzingen in de aangegeven richting. Maar ook in de andere.

Laten we beginnen met die in de andere richting. Met die aanwijzingen uit de parlementaire voorbereiding dus welke de tekst van de wet niet tegenspreken, die hem veeleer bevestigen.

8.1. Bevestigen in die zin vooreerst dat hetgeen in de parlementaire voorbereiding onderstreept wordt voordat het amendement tot invoeging van een 4° in artikel 1 wordt ingediend, onderstreept gebleven is nadat dat amendement is ingediend : dat voor de produkten bedoeld in artikel 1, 2°, f), van de wet de Koning - krachtens artikel 6, § 1, b), van de wet - enkel wat de handel betreft regelen vermag vast te stellen; enkel wat de handel betreft en niet tevens ook wat de fabricage betreft, zoals - krachtens de bepaling net daarvoren, te weten artikel 6, § 1, a), van de wet - wel het geval is voor tabak en cosmetica.

8.2. Zie vóór het amendement de memorie van toelichting : "De bevoegdheid tot reglementeren van de tabaksprodukten en de cosmetica is tot nog toe beperkt tot het stadium van de handel. Het ontwerp wil deze bevoegdheid uitbreiden tot de ganse fabricage- en handelsketen. Bovendien voorziet het ontwerp in de mogelijkheid tot het reglementeren van de handel van sommige gebruiksartikelen met name deze die bij gebruik enige schade aan de gezondheid van de consument kunnen berokkenen" (Parl. Doc, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 563 (1974-1975) - nr 1, blz. 2); nog (bij de toelichting op artikel 6) : "Paragraaf één, a, laat de Koning toe, per analogie met hetgeen in artikel 2, eerste en tweede lid,en in artikel 3, 1°, 2°, a, en 3°, voor de voedingsmiddelen voorzien is, cosmetica, tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten in het belang van de volksgezondheid, in alle stadia van fabricage en van de handel te reglementeren ... Paragraaf één, b, biedt de mogelijkheid, per

.../...

analogie met de bepalingen voorzien in artikel 3, 2° en 4°, de handel, doch niet de fabricage, van de gebruiksartikelen waarvan hiervoor sprake, te regelen" (ibid., blz. 9 - 10).

Zoals men ziet verwijst de laatstelijk geciteerde passage "per analogie" naar artikel 3, 2° en 4°, van het ontwerp. Nu kan krachtens artikel 3, 4°, a), van het ontwerp de Koning voor de aldaar genoemde produkten "regels stellen, toezicht uitoefenen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de handel en de uitvoer van ..., alsook regels stellen voor de etikettering van deze produkten".

Met de onderstreepte woorden voor ogen zou men er kunnen toe geneigd zijn te stellen dat de verwijzing "per analogie" in de memorie van toelichting aantoont dat de wetgever de Koning toch bevoegd achtte om de etikettering der in artikel 6, § 1, b), genoemde produkten - waar het in het nu behandelde ontwerp van koninklijk besluit over gaat - te reglementeren. Maar de aldus in de memorie van toelichting gecommentarieerde tekst van het ontwerp van wet - en die tekst zou de tekst van de wet worden - neemt uit het per analogie toepasselijk verklaarde artikel 3, 4°, a), wel de woorden "regels stellen, toezicht uitoefenen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de handel en de uitvoer van ..." over, doch niet de onderstreepte woorden - juist die niet ! - zodat, om ze op het gezag van de memorie van toelichting per analogie toepasselijk te achten op de produkten bedoeld in artikel 6, § 1, b), men zo ver moet gaan de tekst van deze bepaling als het ware met deze woorden aan te vullen. En dit verregaand laten prevaleren van de parlementaire voorbereiding van de wet op de tekst van de wet verdraagt zich des te moeilijker, daar in artikel 3, 4°, a), de etikettering duidelijk in de handel niet begrepen is : "... de handel ... alsook ... de etikettering". Op gezag van een verklaring in de parlementaire voorbereiding alleen zou men dus moeten aannemen dat, waar in artikel 3, 4°, a), de etikettering niet in

de handel begrepen is, zij dit in artikel 6, § 1, b), wel is. En dit terwijl de wetgever later, ingevolge het reeds beschouwde amendement, in de tekst van de wet zal vastleggen dat de etikettering deel uitmaakt van het begrip fabricage en dus niet van het begrip handel.

8.3. Bij het amendement dat zal leiden tot aanvulling van artikel 1 met een 4°, voegt de Regering er een ander toe dat zij voorstelt als "voortspruitend" uit die aanvulling (Parl. Doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 563 (1974-1975) - nr 3). Zij wil met dat tweede amendement namelijk het tweede lid van artikel 2 van het wetsontwerp vervangen, waarbij zij uit de oorspronkelijke tekst weglaat de handelingen die zij in de definitie van "fabricage" heeft opgenomen. Een van die handelingen is de "etikettering".

Die vaststelling is van des te meer belang daar, zoals in 6. uiteengezet, men de "etikettering" vermeld in dat tweede lid van artikel 2 van het oorspronkelijke wetsontwerp kon zien als een illustratie van de "handel" vermeld in het eerste lid van hetzelfde artikel. Het zo beschouwen wordt onmogelijk nu, juist omdat "etikettering" tot de "fabricage" - en dus niet tot de "handel" - gerekend wordt, zij uit het tweede lid wordt verwijderd.

9.1. Nu de aanwijzingen die pleiten ten gunste van de stelling dat de etikettering, voor zover ze op voorlichting van de gebruiker is gericht, wat het geval is in het ontwerp, toch onder het begrip handel kan worden ondergebracht.

.../...

Men kan, in het kader van de wet van 24 januari 1977, voor het begrip etikettering een onderscheid maken. Enerzijds zal men dan de etikettering zien als een middel, onder andere, om de gebruiker attent te maken op bepaalde gevaren voor de gezondheid die van het geëtiketteerde produkt uitgaan. Anderzijds zal men de etikettering dan zien als zelf een bron van gevaar voor de gezondheid. In de eerste betekenis zit "etikettering" heel natuurlijk in het begrip handel en kan ze bijgevolg ook voor de in het ontwerp bedoelde produkten gereglementeerd worden. Enkel in de tweede betekenis moet ze beschouwd worden als onderdeel van het begrip fabricage omschreven in artikel 1, 4°, van de wet, in de mate dus dat door de wijze van "fabriceren" van "etiketten" de gezondheid van de gebruiker gevaar kan lopen. Hier is dienstig de vergelijking met de, eveneens in de definitie van "fabricage" opgenomen, "verpakking"; in de memorie van toelichting (blz. 5) worden voorbeelden gegeven van de gezondheid bedreigende verpakkingen : het verpakken van suikergoed op een wijze die de geneesmiddelen eigen is, het afsluiten van verpakkingen met nietjes die soms in de eetwaar terechtkomen.

Zulk een splitsen van het begrip etikettering kan het, gelet op de op zich duidelijke tekst van de wet, bezwaarlijk stellen zonder een minimumsteun van de parlementaire voorbereiding. Wordt die steun verleend ?

Men kan menen van wel.

9.2. Er is reeds de in het vorige nummer gemaakte vergelijking met de verpakking.

Er is ook het volgende.

.../...

In 8.3. is vastgesteld dat met een tweede amendement van de Regering uit het tweede lid van artikel 2 van het wetsontwerp het begrip "etikettering" werd verwijderd; volledi-ger, de woorden "alsook regels voor te schrijven voor de etikettering ervan" werden geschrapt.

Maar de Regering liet het niet bij schrappen van woorden. Andere woorden werden ingevoegd, te weten de woorden "alsook de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie ...".

Nu kan men niet zonder ernst stellen dat deze nieuwe woorden ook slaan op "etikettering", beschouwd als informatiemiddel, "etikettering" dus in de eerste in 9.1. aangegeven betekenis.

Daarvoor kan men de volgende argumenten aanbrengen.

Ten eerste. In de door de wet van 24 januari 1977 vervangen wet van 20 juni 1964 betreffende het toezicht op de voedingswaren of -stoffen en andere produkten kwamen, in het tweede lid van artikel 1, de woorden "alsook op passende wijze de volledige voorlichting van de verbruiker te bevorderen ..." voor. Deze woorden omvatten in de opvatting van de wetgever van 24 januari 1977 zeker het etiketteren. Immers, zoals de Raad van State in zijn advies vaststelt, worden ze in het ontwerp van de wet van 24 januari 1977 door de daarnet geciteerde woorden "alsook regels voor te schrijven voor de etikettering ervan" vervangen omdat zij tot "extensieve interpretaties" hebben geleid. De woorden "alsook regels voor te schrijven voor de etikettering ervan" moeten dus opgevat worden als een restrictieve interpretatie van de vervangen woorden. Als informatiemiddel zat, voor de wetgever van 24 januari 1977,"etikettering" dus zeker, zelfs op de eerste plaats, in de formule "... voorlichting van de verbruiker ... bevorderen". Wanneer dan diezelfde wetgever met het voornoemde tweede amendement opnieuw

grijpt naar een ruimere formule, "aanwijzingen ... die nuttig zijn voor de informatie" (1), kan men bezwaarlijk geloven dat hij etikettering, als informatiemiddel, plots aan de reglementeringsbevoegdheid van de Koning onttrokken zou hebben. Veel gemakkelijker te geloven is dat hij het woord "etikettering" uit artikel 2 van het wetsontwerp weg wou, omdat hij dat woord elders wou gebruiken, namelijk om er in de definitie van "fabricage of fabriceren" een onderdeel van het fabricageproces mee aan te duiden, onderdeel dat in zijn opvatting net als de andere door hem formeel genoemde onderdelen gevaarlijk kon zijn voor de gebruiker.

Ten tweede een argument ex absurdo.

Het feit dat het woord "etikettering" in de wettelijke definitie van "fabricage of fabriceren", en niet van "handel of in de handel brengen" voorkomt, kan men, om aan de Koning ten aanzien van de in artikel 6, § 1, b), van de wet beoogde produkten reglementeringsbevoegdheid te ontzeggen, uiteraard niet aanvoeren wat betreft andere middelen ter informatie van de gebruiker. Zo zou dus in het raam van de wet van 24 januari 1977 de Koning op alle denkbare wijzen voor de voorlichting van de gebruiker van bedoelde produkten kunnen zorgen, behalve door middel van etikettering, nota bene een zeer voor de hand liggend middel. Toegepast op het besproken ontwerp : in zoverre in artikel 8 met het informatiemiddel "bijsluiter" wordt gewerkt, zou het ontwerp wettig zijn; in zoverre in hetzelfde artikel het procédé van de etikettering als informatiemiddel wordt aangewend, zou het ontwerp onwettig zijn ... .

.../...

---

(1) En dit keer zelfs niet alleen meer de informatie van de consument, maar ook die van de fabrikant en de handelaar (zie de verantwoording van het amendement).

10. Aldus zou, als middel ter "informatie", etikettering in de zin van het tweede lid van artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 toch tot illustratie kunnen dienen van "handel" in de zin van het eerste lid van hetzelfde artikel en dientengevolge, hoewel als zodanig niet voorkomend in de opsomming in artikel 1, 3°, van dezelfde wet van de bestanddelen van het begrip "handel of in de handel brengen", toch van dat begrip deel uitmaken. De afwijzing daarvan in 6. hierboven zou haar gelding behouden, maar enkel voor het begrip etikettering op zichzelf beschouwd - m.a.w. niet beschouwd als onderdeel van het grotere geheel "aanwijzingen ... die nuttig zijn voor de informatie" -, als zodanig opgenomen in de definitie van "fabricage of fabriceren", enkel dus voor het begrip etikettering in de tweede betekenis omschreven in 9.1. hierboven.

11. Zo mag de conclusie zijn dat voor de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp de vereiste rechtsgrond gevonden kan worden in de wet van 24 januari 1977.

Het hoeft echter geen betoog dat aangezien deze wet de bescherming van de volksgezondheid op het oog heeft, de Koning ter uitvoering ervan enkel het verschaffen van informatie - door etikettering of anderszins - kan opleggen die geacht kan worden dat wettelijke doel te dienen. Overigens valt op dit punt niets aan te merken op de bepalingen van het ontwerp.

\+

\+ \+

.../...

In de inleidende zin van artikel 8 vervange men de woorden "de bepalingen voorzien in" door de woorden "het bepaalde in".

Artikel 9.

Na het woord "vermeldingen" dient een woord als "voorgeschreven" (zeker niet : "voorzien", zoals in artikel 10) te worden ingevoegd.

I. CONSIDERATIONS GENERALES.

Le 17 juin 1980, le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement a soumis à la section de législation du Conseil d'Etat un projet d'arrêté royal "relatif à la toxicité des jouets et des objets usuels pour les enfants". Le Conseil d'Etat a émis son avis le 27 juin 1980 (n° L. 13.636/1).

Le projet d'arrêté royal "relatif à la mise dans le commerce de jouets et d'objets usuels pour enfants" présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat est une version remaniée du projet qui vient d'être évoqué. Ce remaniement a tenu compte de toutes les observations du Conseil d'Etat, à l'exception d'une seule : celle qui concernait les articles 8, 9 et 10 du projet initial, articles que l'on retrouve, avec les mêmes numéros d'ordre, dans la version remaniée du présent projet.Dans cette observation, le Conseil d'Etat avait mis en doute la possibilité de trouver pour ces articles un fondement légal dans 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 (1). Les modifications que ces articles ont subies dans le présent projet ne suppriment pas le problème. Le Conseil d'Etat examinera, à l'occasion de l'article 8 du projet, si les doutes qu'il avait conçus naguère sur ce point peuvent être considérés entretemps comme levés.

.../...

---

(1) Dans la suite de l'avis, cette loi sera désignée comme : "loi du 24 janvier 1977".

II. LE PREAMBULE.

Il y a lieu de libeller le deuxième référant comme suit :

"Vu la Directive 76/769/CEE du Conseil des Communautés européennes du 27 juillet 1976 concernant ... (reprendre l'intitulé de la directive comme dans le projet), telle qu'elle a été modifiée par la Directive 82/806/CEE du 22 novembre 1982;".

Dans le cinquième référant, il y a lieu de mentionner uniquement le présent avis du Conseil d'Etat.

III. LE DISPOSITIF.

Article 1er.

1. Les mots "comme par exemple des articles de sport, des petits lits d'enfants, matériel à écrire, gommes etc." doivent être supprimés parce que dépourvus de portée normative.

2. Le procédé qui consiste à définir certaines expressions dans le premier article d'un texte a l'avantage que ces expressions peuvent être utilisées dans la suite du texte sans autre précision. C'est pourquoi elles seront aussi brèves que possibles. On peut donc, au 2°, remplacer sans inconvénient l'expression "Objet usuel pour enfants" par les mots "Objet usuel".

Article 2.

1. Le projet tient son fondement légal de l'article 1er 2°, f), de la loi du 24 janvier 1977. Il doit donc respecter les limites tracées par cette disposition. Par conséquent, il y a lieu, dans la version française, de supprimer les mots "par inhalation ou et, dans la version néerlandaise, de remplacer les mots "door het

.../...

inademen of het inslikken" par les mots "door het innemen".

2. Dans le texte néerlandais, on écrira "contact", conformément à l'orthographe officielle néerlandaise.

Article 3.

1. Il y a lieu de supprimer, comme superflue, la référence à l'article ler. La même observation s'applique aux articles 4, 5, 6, 7 et 8.

2. Si la suggestion faite dans la seconde observation concernant l'article ler n'est pas adoptée, il faudra en revanche écrire "objets usuels pour enfants" au lieu de "objets usuels". Il faudra alors procéder de la même manière dans les articles 4, 5 et 8.

Article 4.

1. L'interdiction du benzène (qui ne se retrouve pas dans la version française) au 1° ne paraît exécuter qu'en partie la Directive 82/806/CEE du 22 novembre 1982 portant seconde modification (benzène) de la Directive 76/769/CEE du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses. Tout d'abord, la directive s'applique aux jouets quels qu'en soient les destinataires, alors que l'article ler, 1°, du projet ne vise que les jouets destinés à des enfants de moins de 14 ans. Ensuite, la directive ne comporte pas ni n'autorise l'exception prévue par l'alinéa 2 du 1° du projet. Enfin, alors que la directive définit

.../...

la quantité maximum de benzène comme le cas où "... la concentration en benzène libre est supérieure à 5 mg/kg du poids du jouet ou d'une partie du jouet", le projet dispose que le jouet ne peut contenir de benzène "en quantité décelable", formule dont l'imprécision ne permet pas d'établir si le maximum fixé par la directive est respecté.

2. Dans le texte néerlandais du 6°, il y a lieu de supprimer la première virgule, la proposition qui suit étant une subordonnée restrictive.

3. Dans le texte français du 8°, on écrira : "d'une couche protectrice, telle qu'une couche de ..."; dans le texte néerlandais on placera une virgule après le mot "verflaag".

Article 5.

Dans le texte français, il y a lieu de supprimer la virgule après le mot "telle"; dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire "in zulk een vorm" au lieu de "onder zulkdanige vorm".

Article 6.

Dans le texte néerlandais du § ler, il convient d'écrire : "... dan de hierna opgesomde:".

Dans le texte néerlandais du § 2, il y a lieu d'écrire "in de vorm" et non pas "onder de vorm". Cette observation vaut également pour l'article 7 et pour l'article 8, 3°.

Article 7.

1. Dans le texte français on écrira: ", présentés sous forme de ...".

.../...

2. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire "het bepaalde in ...", non pas "het gestelde in ..." et "... dan de hierna opgesomde:" au lieu de "... dan deze hierna opgesomd:".

Article 8.

Cet article - de même que les articles 9 et 10 qui le complètent - soulève le problème du fondement légal déjà évoqué au I.

Il dispose que les jouets et les objets usuels visés par le projet doivent porter certaines mentions lors de leur mise dans le commerce.

Il s'agit de savoir si le Roi trouve dans la loi du 24 janvier 1977 le pouvoir d'imposer des obligations en matière d' "étiquetage" en ce qui concerne les jouets et objets usuels visés par le projet.

1. Les dispositions suivantes de la loi du 24 janvier 1977 sont essentielles dans ce problème :

"Article ler.-
Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° Denrées alimentaires: ...

2° Autres produits:

...

f) les produits usuels qui, par leur emploi, peuvent exercer un effet physiologique soit par absorption de certaines de leurs

.../...

parties constituantes, soit par contact avec le corps humain (1);

...

3° Commerce ou mise dans le commerce :

L'importation, le transport pour la vente ou pour la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, la distribution, le débit, la cession à titre onéreux ou gratuit.

4° Fabrication ou fabriquer :

La fabrication et la préparation pour le commerce, l'exportation ou la livraison au consommateur, y compris le mode de fabrication ou de préparation, le conditionnement et l'étiquetage.

Art. 2.-

Dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêch les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, le Roi peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

.../...

---

(1) Il est hors de doute que les produits visés par le projet tombent sous l'application de cette disposition. Tel était également le point de vue adopté par le Conseil d'Etat dans son avis L. 13.636/1 précité.

Ce pouvoir implique, entre autres, la possibilité de déterminer la composition des denrées alimentaires, d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information, sur proposition du Ministre qui a la santé publique dans ses attributions.

...

Art. 6.-

§ ler. Le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine :

...

b) réglementer et interdire le commerce et l'exportation des produits usuels visés à l'article ler, 2°, f).

...".

.../...

2. En présence de ces textes, le Conseil d'Etat a observé ce qui suit dans son avis L. 13.636/1 :

"...

III. Les articles 8, 9 et 10 du projet, règlent les mentions que doivent porter, à la mise dans le commerce, les objets visés par le projet ou leurs emballages. Le pouvoir du Roi d'imposer pareille obligation est inclus dans le pouvoir de réglementation qu'Il tient de l'article 6, § 1er, b, de la loi du 24 janvier 1977 visée au préambule. L'information du consommateur constitue, en effet, une partie intégrante de l'offre en vente, acte couvert par la définition des notions de "commerce ou mise dans le commerce" donnée à l'article 1er, 3°, de la loi du 24 janvier 1977. Il faut reconnaître cependant que la définition de la notion "fabrication ou fabriquer" figurant à l'article 1er, 4°, de la même loi fait mention expresse de "l'étiquetage". On pourrait tirer argument de ce texte pour affirmer qu'en l'absence de pareille mention dans la définition des notions de "commerce ou mise dans le commerce", le pouvoir de réglementer ces derniers actes n'implique pas celui d'établir des règles équivalentes, du point de vue de leur contenu, à l'opération d'étiquetage".

La conclusion du Conseil d'Etat était la suivante :

"Aussi, afin d'éviter toute contestation quant au fondement légal du projet, serait-il préférable de présenter celui-ci, en ce qui concerne les articles 8, 9 et 10 ... comme une exécution de la loi sur les pratiques du commerce (1), ce qui requiert le concours du Ministre des Affaires économiques".

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Il s'agit de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, et spécialement de l'article 12 de cette loi.

3. Dans sa demande d'avis, le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement affirme que l'article 6, § 1er, b), de la loi du 24 janvier 1977 procure le fondement légal nécessaire aux articles 8 à 10 du projet (articles dont il a été relevé au point I qu'ils posent tout autant le problème évoqué ici que les articles 8 à 10 analysés par le Conseil d'Etat dans l'avis précité). L'argumentation du Secrétaire d'Etat est la suivante : la disposition légale en question habilite le Roi à établir, dans l'intérêt de la santé publique, des règles relatives, entre autres, au commerce des produits usuels qu'elle vise; la réglementation du projet, élaborée sur cette base, risque de manquer son but si elle ne va pas de pair avec une information efficace et adéquate de l'utilisateur; les mentions énoncées à l'article 8 du projet font, en tant que telles, partie intégrante de la réglementation en projet et trouvent dès lors, "au titre de condition de mise dans le commerce", leur fondement légal dans l'article 6, § 1er, b), précité.

4. L'argumentation du Secrétaire d'Etat ne fait aucun cas de la disposition de l'article 1er, 4°, de la loi du 24 janvier 1977. Or, comme on a pu le voir au point 2, c'est précisément cette disposition qui a fait douter le Conseil d'Etat de l'existence du fondement légal requis. Et c'est elle seule qui a suscité ce doute car, pour le surplus, le Conseil d'Etat n'a pas, à l'époque, contesté ce que le Secrétaire d'Etat écrit à présent; la première partie de l'avis du Conseil d'Etat reproduite au point 2. pourrait même en être une paraphrase.

L'argumentation du Secrétaire d'Etat laisse donc entière la question de savoir si le doute soulevé par la présence de l'article 1er, 4°, dans la loi du 24 janvier 1977 peut être éliminé, de manière à pouvoir admettre la thèse, assurément fort raisonnable en soi, selon laquelle le pouvoir du Roi de réglementer le commerce de certains produits dans l'intérêt de la santé publique vise également l'étiquetage de ces produits.

5. Il se dégage clairement de l'avis du Conseil d'Etat que, dans son esprit, il ne serait que normal qu'il en fût ainsi : dans son optique, l'information de l'utilisateur, qui peut notamment se faire au moyen de l'étiquetage, fait "partie intégrante" de l'offre en vente, laquelle, à son tour, relève de la mise dans le commerce.

Dans l'avant-projet de la loi du 24 janvier 1977 qui fut soumis au Conseil d'Etat à l'époque (1), on pouvait encore faire jouer le sens normal des mots, et il en était encore de même dans le projet de loi tel qu'il fût présenté aux Chambres législatives (2). En effet, ni dans l'avant-projet ni dans le projet, l'article 1er ne comportait la disposition du 4°, dont il est apparu qu'elle est à l'origine de toutes les difficultés.

6. Le 4° en question a été ajouté à l'article 1er à la suite d'un amendement du Gouvernement (3). Sa formulation ne permet plus que l'on prenne les mots dans leur acception normale.

Au stade de l'avant-projet et du projet on était fondé à le faire. A cette époque, les données textuelles se présentaient comme suit. Le terme "étiquetage", il est vrai, n'était pas formellement repris dans la définition de "commerce ou mise dans le commerce" donnée par l'article 1er, 3°. Ce n'est qu'à l'article 2, alinéa 2, que le pouvoir du Roi "de prescrire des règles d'étiquetage" était expressément mentionné. Mais cet alinéa 2 servait à illustrer l'alinéa 1er de l'article 2 : il disposait que le pouvoir du Roi défini à l'alinéa 1er,

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Avis L. 12.126/1.

(2) Doc. parl., Chambre des Représentants, 563 (1974-1975) - n° 1.

(3) Doc. parl., Chambre des Représentants, 563 (1974-1975) - n° 3. L'amendement ne fut pas soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

comportait une série de "possibilités", au nombre desquelles figurait précisément la "possibilité" d'établir des règles en matière d'étiquetage. L'alinéa 1er ainsi illustré, décrivait le pouvoir du Roi comme un pouvoir qui concernait "la fabrication, la préparation, l'exportation et le commerce". On pouvait alors poser - acception normale des termes ! - que la "possibilité" de prescrire des règles en matière d'étiquetage prévue par l'alinéa 2 servait plus particulièrement à illustrer le pouvoir attribué au Roi en matière de "commerce" et que, par conséquent, l'"étiquetage", s'il n'était pas formellement repris dans la définition de la notion de "commerce" donnée à l'article 1er, 3°, n'en faisait pas moins partie intégrante.

Depuis l'amendement précité on ne peut plus tenir un raisonnement aussi simple. Cet amendement a rattaché "l'étiquetage", au sein de l'article 1er, 4°, à la définition de "fabrication ou fabriquer". Il l'a, du même coup, exclu de la définition que l'article 1er, 3°, donne de la notion de "commerce ou mise dans le commerce". La réunion de ces deux définitions en un seul article - ou elles sont, de surcroît, placées l'une à la suite immédiate de l'autre - ne laisse en effet subsister aucun doute, du point de vue de l'analyse des textes, sur le fait que ce qui a sa place dans l'une ne l'a pas, ipso facto, dans l'autre (1).

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Si la définition de la notion de "fabrication" avait été insérée dans le texte à un endroit assez éloigné de l'article 1er, 3°, on aurait pu présumer le cas échéant qu'en élaborant cette définition le législateur avait perdu de vue la définition de la notion de "commerce" donnée à l'article 1er, 3°. Mais on a peine à croire ne fût-ce qu'à la simple possibilité qu'au moment où il ajouta un 4° au 3° de l'article 1er le législateur n'avait plus du tout présente à l'esprit l'existence de ce 3°. La relation entre les deux définitions telle qu'elle résulte de leur place respective exclut également qu'elles aient été données dans un ordre d'idées différent et qu'elles puissent dès lors, certainement en partie, se recouvrir.

Or, en ce qui concerne les produits visés par le projet présentement soumis au Conseil d'Etat, l'article 6, § 1er, b), de la loi du 24 janvier 1977 n'habilite le Roi qu'à réglementer "le commerce et l'exportation", et ne L'autorise donc pas à réglementer "la fabrication".

7. Encore qu'il y ait des indications en ce sens dans les travaux préparatoires de la loi, l'on pourrait sans doute, malgré la parfaite clarté du texte de la loi sur le plan de la logique formelle, opter quand même pour l'interprétation la plus raisonnable, qui veut que, comme le Conseil d'Etat l'a exprimé dans son avis L. 13.636/1, l'information de l'utilisateur fasse "partie intégrante" de la mise dans le commerce et qu'en fasse également partie, par voie de conséquence, l'étiquetage dans la mesure où il est destiné à informer l'utilisateur, comme c'est le cas dans le présent projet.

De telles indications existent mais il y en a d'autres, en sens contraire.

On commencera par ces dernières, c'est-à-dire par les indications résultant des travaux préparatoires qui ne sont pas en contradiction avec le texte de la loi mais qui tendent plutôt à le confirmer.

.../...

8.1. Confirmation en ce sens, tout d'abord, qu'après le dépôt de l'amendement visant à insérer un 4° dans l'article 1er les travaux préparatoires ont continué à souligner ce qu'ils soulignaient déjà avant le dépôt de cet amendement : pour les produits visés à l'article 1er, 2°, f), de la loi, le Roi est uniquement autorisé en vertu de l'article 6, § 1er, b), de la loi à en réglementer le commerce et non pas à en réglementer également la fabrication comme Il peut le faire - en vertu de la disposition qui précède directement, celle de l'article 6, § 1er, a), de la loi - pour le tabac et les cosmétiques.

8.2. Voir, avant l'amendement, l'exposé des motifs : "Le pouvoir de réglementer les produits de tabac et les cosmétiques est limité actuellement au seul stade du commerce de ces produits. Le projet prévoit l'extension de ce pouvoir à l'entièreté des chaînes de fabrication et commerciale. De plus, le projet prévoit la possibilité de réglementer le commerce de certains produits usuels, notamment ceux qui par leur emploi peuvent causer un certain préjudice à la santé du consommateur" (Doc. parl., Chambre des Représentants, 563 (1974-1975) - n° 1, p. 2); le commentaire poursuit (à propos de l'article 6) : "Le paragraphe premier, a, autorise le Roi à appliquer les dispositions des premier et second alinéas de l'article 2 et de l'article 3, 1°, 2°, a, et 3°, aux cosmétiques, au tabac, produits à base de tabac et produits similaires. Tous ces produits pourront être réglementés aux stades de la fabrication et du commerce .... Le paragraphe premier, b, offre la possibilité, par analogie avec les dispositions prévues à l'article 3, 2° et 4°, de réglementer le commerce, mais non la fabrication des produits usuels dont question ci-dessus" (ibid., p. 9-10)

.../...

Comme on peut le constater, le dernier passage cité renvoie "par analogie" à l'article 3, 2° et 4°, du projet. Or, en vertu de l'article 3, 4°, a), du projet, le Roi peut, pour les produits visés par cette disposition, "réglementer, surveiller et interdire le commerce ..., ainsi que prescrire des règles d'étiquetage pour ces produits".

A lire les mots soulignés on pourrait être tenté d'affirmer que la référence "par analogie" qui figure dans l'exposé des motifs montre que le législateur néanmoins considérait le Roi comme habilité à réglementer l'étiquetage des produits qui sont mentionnés à l'article 6, § ler, b), et qui sont ceux dont il s'agit dans le projet d'arrêté royal présentement examiné. Mais le texte du projet de loi - et ce texte deviendrait le texte de la loi - ainsi commenté dans l'exposé des motifs, s'il reprend de l'article 3, 4°, a), déclaré applicable par analogie, les mots "reglementer, surveiller et interdire le commerce et l'exportation ...", omet de reprendre les mots soulignés - précisément ceux-là! -, si bien que, pour les réputer applicables par analogie sur la base de l'exposé des motifs aux produi visés par l'article 6, § ler, b), il faudrait aller en quelque sorte jusqu'à compléter le texte de cette disposition par ces mots. Faire prévaloir aussi radicalement les travaux préparatoires de la loi sur le texte de la loi est d'autant plus difficile à admettre que l'article 3, 4°, a), ne comprend manifestement pas l'étiquetage dans la notion de commerce : " ... le commerce ..., ainsi que ... d'étiquetage ...". Ce serait donc uniquement sur la foi d'une déclaration figurant dans les travaux préparatoires qu'il faudrait admettre que l'étiquetage, qui n'est pas compris dans le commerce à l'article 3, 4°, a), le serait à l'article 6, § ler, b). Alors même qu'à la suite

.../...

de l'amendement déjà cité, le législateur stipulera dans le texte de la loi que l'étiquetage entre dans la notion de fabrication et non pas, dès lors, dans celle de commerce.

8.3. A l'amendement qui viendra compléter l'article ler par un 4°, le Gouvernement en ajoute un autre, qu'il présente comme "résultant" de ce complément (Doc. parl., Chambre des Représentants, 563 (1974-1975) - n° 3). Par ce second amendement, le Gouvernement entend remplacer notamment l'alinéa 2 de l'article 2 du projet de loi, en écartant du texte initial les actes qu'il a repris dans la définition de "fabrication". L'un de ces actes est l' "étiquetage".

Le fait est d'autant plus important que l'on pouvait considérer, ainsi qu'il a été relevé au point 6, que l' "étiquetage" mentionné dans cet alinéa 2 de l'article 2 du projet de loi initial servait à illustrer, le "commerce" mentionné à l'alinéa ler du même article. On ne peut plus envisager les choses de cette manière dès lors que, en raison précisément de son rattachement à la notion de fabrication plutôt qu'à celle de commerce, l'étiquetage a été écarté de l'alinéa 2.

9.1. On examinera maintenant les indications qui plaident en faveur de la thèse selon laquelle l'étiquetage peut néanmoins être rangé dans la notion de commerce pour autant qu'il soit destiné à informer l'utilisateur, comme c'est le cas dans le présent projet.

Dans le cadre de la loi du 24 janvier 1977 on peut, à propos de la notion d'étiquetage, faire une distinction. D'une part, on considérera l'étiquetage comme un moyen, parmi d'autres d'avertir l'utilisateur de certains dangers que le produit étiqueté présente pour la santé. D'autre part, on le considérera

.../...

comme étant lui-même une source de danger pour la santé. Dans la première acception, l' "étiquetage" se rattache tout naturellement à la notion de commerce et peut dès lors être réglementé pour les produits visés par le projet. Ce n'est que dans la seconde acception qu'il doit être regardé comme un élément de la notion de fabrication définie à l'article ler, 4°, de la loi, c'est-à-dire dans la mesure ou le mode de "fabrication" d' "étiquettes" peut menacer la santé de l'utilisateur. Il paraît utile à cet égard de faire la comparaison avec le "conditionnement", qui est également inclus dans la définition de "fabrication"; l'exposé des motifs (p. 5) donne des exemples de conditionnements présentant un danger pour la santé : le conditionnement de friandises sous une forme d'emballage qui est propre aux médicaments, la fermeture d'emballages à l'aide d'agrafes qui s'introduisent parfois dans les aliments.

Devant le texte de la loi, parfaitement clair en soi, ce dédoublement de la notion d'étiquetage peut difficilement être admis s'il ne trouve un minimum d'appui dans les travaux préparatoires. Est-ce le cas ?

On peut estimer que oui.

9.2. Il y a déjà le rapprochement, effectué dans la rubrique précédente, avec le "conditionnement".

Il y a aussi ce qui suit.

Au point 8.3., il a été relevé qu'un deuxième amendement du Gouvernement a écarté la notion d' "étiquetage" de l'alinéa 2 de l'article 2 du projet de loi ou, plus exactement, y a supprimé les mots "ainsi que de prescrire des règles d'étiquetage pour ces denrées".

.../...

Mais le Gouvernement ne s'est pas borné à supprimer des mots. Il en a inséré d'autres, à savoir les mots : "ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information ...".

Or, on peut affirmer, non sans fondement, que ces nouveaux mots visent également l'"étiquetage", considéré en tant que moyen d'information, c'est-à-dire dans la première acception indiquée au point 9.1.

A l'appui de cette thèse, on peut avancer les arguments suivants.

Premier argument : dans la loi du 20 juin 1964 sur le contrôle des denrées ou substances alimentaires et autres produits qui a été remplacée par la loi du 24 janvier 1977, l'alinéa 2 de l'article 1er comportait les mots "ainsi que de promouvoir utilement l'information complète du consommateur ...". Dans l'optique du législateur du 24 janvier 1977, les mots visés comprenaient à coup sûr l'étiquetage. En effet, comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis, le projet de loi dont est issue la loi du 24 janvier 1977 les remplaçait par les mots déjà cités : "ainsi que de prescrire des règles d'étiquetage pour ces denrées", parce qu'ils avaient donné lieu à des "interprétations extensives" Les mots "ainsi que de prescrire des règles d'étiquetage pour ces denrées" doivent donc être considérés comme une interprétation restrictive des mots remplacés. Pour le législateur du 24 janvier 1977, l'"étiquetage" en tant que moyen d'information était donc certainement compris, et même au premier chef, dans la formule, "promouvoir ... l'information ... du consommateur". Lorsque le même législateur, en adoptant le second amendement susvisé, en revient ensuite à une formule plus large, celle d'"indications utiles à l'information" (1), il est malaisé de croire qu'il aurait tout à coup soustrait l'étiquetage en tant que moyen d'information au pouvoir réglementaire du Roi. On conviendra bien plus aisément que, s'il a voulu écarter le mot "étiquetage" de l'article 2 du projet de loi, c'est parce qu'il entendait l'employer ailleurs, notamment pour désigner,

- - - - - - - - - - .../...

(1) Et cette fois, il ne s'agit plus uniquement de l'information du consommateur, mais également de celle du fabricant et du commerçant (voir la justification de l'amendement).

dans la définition de "fabrication ou fabriquer", un élément du procédé de fabrication, élément qui, au même titre que les autres éléments qu'il énonçait formellement, pouvait dans son optique se révéler dangereux pour l'utilisateur.

Le deuxième argument est un argument ex absurdo.

Le fait que le mot "étiquetage" figure dans la définition légale de "fabrication ou fabriquer" et non pas dans celle de "commerce ou mise dans le commerce" ne peut évidemment pas, pour contester au Roi un pouvoir réglementaire à l'égard des produits visés par l'article 6, § 1er, b), de la loi, être invoqué en ce qui concerne les autres moyens d'information de l'utilisateur. Le Roi pourrait donc, dans le cadre de la loi du 24 janvier 1977, veiller à l'information de l'utilisateur de ces produits par tous moyens imaginables sauf par l'étiquetage, qui constitue cependant un moyen d'information des plus évidents. Si l'on applique ce raisonnement au projet présentement examiné il en résulterait que, dans la mesure où l'article 8 emploie le moyen d'information qu'est la "notice", le projet serait légal, et que dans la mesure où le même article emploie comme moyen d'information le procédé de l'étiquetage, il ne le serait pas ... .

10. Ainsi, en tant que moyen d'"information", l'étiquetage au sens de l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977 pourrait bien servir à illustrer la notion de "commerce" au sens de l'alinéa 1er du même article et, par suite, ferait bien partie de cette notion encore qu'il ne soit pas repris comme tel dans l'énumération que l'article 1er, 3°, donne des composants de la notion de "commerce ou mise dans le commerce".

.../...

Le rejet de cette thèse au point 6 ci-dessus garderait sa valeur mais uniquement à l'égard de la notion d'étiquetage prise en soi - non considérée comme un élément de la notion plus vaste d'"indications utiles à l'information" - et reprise comme telle dans la définition de "fabrication ou fabriquer", c'est-à-dire uniquement à l'égard de la notion d'étiquetage dans la seconde acception définie au point 9.1. ci-dessus.

11. Il est permis de conclure, dès lors, que les articles 8 à 10 du projet trouvent dans la loi du 24 janvier 1977 le fondement légal requis.

Il va toutefois sans dire que, l'objectif de la loi du 24 janvier 1977 étant la protection de la santé publique, le Roi peut uniquement, en exécution de cette loi, imposer la communication, par étiquetage ou autrement, d'informations qui puissent être réputées servir cet objectif. A cet égard, les dispositions du projet sont d'ailleurs à l'abri de toute critique.

\+

\+ \+

Dans la phrase liminaire de l'article 8, il y a lieu d'écrire "Sans préjudice des dispositions de l'arrêté royal ...".

Article 9.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de faire suivre le mot "vermeldingen" d'un mot tel que "voorgeschreven" (et certainement pas : "voorzien", comme dans l'article 10).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.