

GAM.

CONSEIL D'ETAT · RAAD VAN STATE LEGISLATION · WETGEVING L - 1 - 16-02-1990 <i>Vandermuelebroeck</i> Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 18.589/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 28 april 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot bescherming en stimulering van de biologische landbouw en van de voortbrengselen en verwerkte produkten daarvan", heeft op 3 oktober 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 28 avril 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "sur la protection et la promotion de l'agriculture biologique, de ses produits et dérivés", a donné le 3 octobre 1989 l'avis suivant :

1. Het wetsvoorstel (1) strekt ertoe, eensdeels, een "commissie voor de bevordering van en het toezicht op de biologische landbouw" op te richten (hierna "de commissie" te noemen) (titel I - artikelen 1 tot 4 - van het voorstel) en, anderdeels, regelingen in te voeren betreffende de toekenning van een "beschermd (kwaliteits)label en kenteken" voor biologisch geteelde landbouwprodukten en betreffende de reclame voor en de etikettering van deze produkten (titel II - artikelen 5 tot 7 - van het voorstel).

De commissie zou inzonderheid tot taak hebben :

- "de biologische landbouw te stimuleren met elke vorm van onderzoek of actie die zij dienstig acht" (artikel 1, § 1);
- aan de overheid advies te verstrekken "over elk vraagstuk aangaande de biologische landbouw" (artikel 1, § 2);
- de "specifieke voorschriften" vast te stellen waaraan de bedoelde landbouwprodukten moeten voldoen om het kwaliteitslabel te bekomen (artikel 5);
- de kwaliteitslabels toe te kennen (artikel 5);
- machtiging te verlenen om inzake reclame en etikettering gebruik te maken van het kwaliteitslabel of -kenteken of van de termen "biologisch" of "biologie" (artikel 6, § 1);

.../...

- voor de rechter te vorderen dat aan een landbouwer of een verdeler die wordt veroordeeld wegens overtreding van de voorgestelde wet, het verbod zou worden opgelegd om gedurende ten hoogste vijf jaar produkten onder de beschermde label of het beschermde kenteken te verkopen (artikel 6, § 3);
- en de vernietiging te "bevelen" (wellicht dient men, gelet op de Franse tekst, te lezen : "de vernietiging te (doen) uitvoeren") van de etiketten, de verpakkingen en andere vormen van reclame die in strijd zijn met de voorgestelde wet (artikel 6, § 4).

2. Neemt men het door het wetsvoorstel nagestreefde doel en de erdoor geregelde materies (1) als criteria bij het onderzoek van de vraag of de voorgestelde regeling tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort, dan blijkt uit het hiervoren gegeven summiere overzicht van de inhoud van het voorstel dat dit onderzoek moet worden toegespitst op de bevoegdheidsregeling inzake respectievelijk de landbouw, de reglementering inzake levensmiddelen en de informatie daaromtrent alsmede de consumentenbescherming.

.../...

(1) Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof vermag de doelstelling van een norm, uit zichzelf, niet te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat (arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, overweging 8.B.4.).

2.1. Landbouw sensu stricto (1) is een hoofdzakelijk nationale aangelegenheid gebleven. Alleen wat de "aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven" betreft, heeft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, de Gewesten bevoegd gemaakt (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°). Luidens diezelfde bepaling worden de Gewesten ook betrokken bij het beheer van het Landbouwfonds en het Landbouwinvesteringsfonds. Luidens artikel 6, § 3, 7°, van de bijzondere wet dient er bovendien overleg te worden gepleegd tussen de betrokken Executieven en de bevoegde nationale overheid "voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben ... op het landbouwbeleid".

In zoverre het wetsvoorstel kan worden aangemerkt als rechtstreeks betrekking hebbend op de bevordering van de biologische landbouw - en zulks lijkt inzonderheid het geval te zijn wat de bevoegdheden van de commissie betreft waarvan sprake in artikel 1, §§ 1 en 2 -, doet er zich inzake de bevoegdheid van de nationale wetgever derhalve geen moeilijkheid voor.

2.2. De bepalingen van het voorstel betreffende het kwaliteitslabel en -kenteken en betreffende de reclame en de etikettering moeten kennelijk worden aangemerkt als betrekking hebbende op de menselijke en dierlijke voeding en

.../...

(1) Sommige door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gewesten opgedragen bevoegdheden die niet rechtstreeks gericht zijn op de landbouw als zodanig, hebben toch gevolgen voor de landbouwuitlebating en het landbouwbeleid, onder meer de bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, leefmilieu, landinrichting en natuurbehoud.

gezondheid en op de consumentenbescherming. De bevestiging hiervan vindt men o.m., enerzijds, in artikel 7 van het voorstel waarbij sommige bepalingen van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers (op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten) toepasselijk worden verklaard op de in het voorstel bedoelde produkten en, anderzijds, in artikel 9 van het voorstel dat artikel 3, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 17 april 1980 betreffende de reclame voor voedingsmiddelen beoogt op te heffen.

2.2.1. Alhoewel artikel 5, § 1, I, 2°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid inzake de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg opdraagt aan de Gemeenschappen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling duidelijk dat "de Gemeenschap niet bevoegd is ... voor een reglementering inzake geneesmiddelen, levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie, repressie)" (verklaring van de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu in de bevoegde Kamercommissie, Parl. St., Kamer, 627 (1979-1980) nr. 10, p. 52).

2.2.2. Ten slotte kan er nog op worden gewezen dat, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet, de nationale overheid bevoegd is om algemene regels vast te stellen inzake "de bescherming van de verbruiker".

Uit het vijfde lid, 4°, van datzelfde artikel 6, § 1, VI, welke bepaling "het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken" aan de nationale overheid opdraagt met uitzondering evenwel van "de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale

aard", kan bovendien a contrario worden afgeleid dat het toekennen van kwaliteitslabels die niet van "regionale of lokale aard" zijn een nationale aangelegenheid is gebleven.

Ook wat de bepalingen van het voorstel betreft die niet rechtstreeks op de bevordering van de biologische landbouw zijn gericht, doet zich derhalve, op het vlak van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, geen moeilijkheid voor.

3. Het voorstel doet een aantal vragen c.q. bezwaren rijzen met betrekking tot de precieze juridische aard van de commissie in de oprichting waarvan het voorstel voorziet, met betrekking tot haar samenstelling en werking en ten slotte met betrekking tot de aan de commissie toegewezen bevoegdheden.

3.1. Wat het juridisch statuut van de commissie betreft, bevat het voorstel vrij uiteenlopende - zo al niet tegenstrijdige - bepalingen.

Luidens artikel 2, § 1, van het voorstel bezit de commissie rechtspersoonlijkheid en "valt (zij) onder de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk" (lees : wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend).

Hoewel de commissie, volgens die laatste bepaling, een voor privaatrechtelijke verenigingen geconcipieerd statuut krijgt toegewezen, wordt ze door paragraaf 2 van artikel 2 "gelijkgesteld met een administratief overheidsorgaan"

waarvan de handelingen voor de afdeling administratie van de Raad van State kunnen worden bestreden en kan de Koning, krachtens paragraaf 3 van hetzelfde artikel 2, de commissie "rangschikken onder categorie C (1) van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

3.2.1. Luidens artikel 3, § 1, wordt de commissie aanvankelijk samengesteld uit de in de bijlage bij het wetsvoorstel vermelde verenigingen (bedoeld wordt wellicht : uit vertegenwoordigers van die verenigingen, waarvan overigens niet duidelijk is of ze alle rechtspersoonlijkheid hebben). Elke vereniging van producenten of consumenten of (elke vereniging) ter verdediging van de biologische landbouw kan vragen om deel uit te maken van de commissie (lees : om vertegenwoordigd te zijn in de commissie ?).

Over die laatste aanvragen - en blijkens paragraaf 2 van artikel 3 ook over de andere aangelegenheden waarvoor de commissie bevoegd is (2) - wordt (door de algemene vergadering van de leden ?) beslist bij gewone meerderheid, maar - luidens de Nederlandse tekst - zal "een vorm van evenredigheid ... worden betracht, teneinde een pariteit tot stand te brengen (3)

...../....

(1) Dit berust waarschijnlijk op een vergissing : in categorie C worden immers de financiële instellingen opgenomen, zoals bv. de Algemene Spaar- en Lijfrentekas.

(2) Zie nochtans infra de bespreking van artikel 4, § 1.

(3) Vergelijk met de Franse tekst : "une pondération sera ... opérée de façon à établir une parité".

tussen ... de verenigingen van consumenten en voor de verdediging en de bevordering van de biologische landbouw enerzijds, en de vereniging van telers (1) anderzijds".

Luidens artikel 4, § 1, kan (de algemene vergadering van ?) de commissie slechts op geldige wijze beslissen wanneer ten minste de helft van de toetredende verenigingen, volgens de Nederlandse tekst, "vertegenwoordigd zijn" en volgens de Franse tekst "sont présentes" en wanneer tevens beide in artikel 3, § 1, tweede lid, omschreven groepen vertegenwoordigd zijn.

Het is niet duidelijk hoe die bepaling moet worden gecombineerd met het voorschrift betreffende de paritaire samenstelling opgenomen in artikel 3, §§ 1 en 2; wil men de pariteitsregel toepassen dan zal de commissie slechts op geldige wijze kunnen beslissen wanneer ten minste de helft van ieder van de bedoelde groepen vertegenwoordigd is.

3.2.2. Luidens artikel 3, § 2, "wonen de Minister van Landbouw, of diens afgevaardigde, en de Minister van Volksgezondheid, of diens afgevaardigde, van rechtswege de vergaderingen van de commissie bij".

De bedoeling van deze bepaling blijkt in de eerste plaats te zijn een toezicht op de commissie mogelijk te maken, dat enige gelijkenis vertoont met het toezicht dat op de in de voornoemde wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen wordt uitgeoefend overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van die wet. Een belangrijk verschil met de regeling van de

.../...

(1) Luidens de Franse tekst bestaat die laatste groep uit "les associations de producteurs et les unions professionnelles de producteurs et de transformateurs-distributeurs".

wet van 16 maart 1954 is evenwel dat het voorstel alleen voorziet in een wettigheidstoezicht en niet in een mogelijke schorsing of vernietiging wegens schending van het algemeen belang (1).

Aan de (afgevaardigden van de) Ministers van Landbouw en Volksgezondheid wordt evenwel door artikel 3, § 2, niet alleen een toezichtsbevoegdheid opgedragen, zij zouden bovendien "bij staking van stemmen aan de stemmingen deel(nemen)".

Die deelneming aan de "beslissingen" van de commissie is uiteraard niet bestaanbaar met de toezichtsoverdracht welke aan de betrokken Ministers wordt gegeven.

3.3.1. De bepaling van artikel 1, § 1, luidens welke de commissie tot taak heeft "de biologische landbouw te stimuleren met elke vorm van ... actie die zij dienstig acht", is in dermate vage en ruime bewoordingen gesteld dat ze het toezicht op de wettigheid van de maatregelen die op grond van die bepaling zullen worden getroffen zo goed als onmogelijk maakt.

.../...

(1) Ook wat de te volgen procedure en inzonderheid de daarbij in acht te nemen termijnen betreft, verschilt de voorgestelde regeling van die van de wet van 16 maart 1954. De Raad van State gaat er overigens van uit dat in de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, tweede lid, bij vergissing sprake is van een "koninklijk" besluit dat door de beide Ministers zou moeten worden "ondertekend".

Dezelfde opmerking geldt voor het bepaalde in artikel 1, § 3, naar luid waarvan de commissie "daarenboven ... de bevoegdheden uit(oefent) ... die haar door de Koning worden toevertrouwd".

Om verenigbaar te zijn met de ter zake geldende beginselen behoren de grenzen van de bevoegdheidsopdracht zoveel mogelijk in de wet zelf te worden vastgesteld. Dit gebeurt best door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de gedelegeerde bevoegdheid mag worden gebruik gemaakt en door - op zijn minst in grote lijnen - te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

3.3.2. Artikel 5, eerste lid, van het voorstel draagt aan de commissie de bevoegdheid op om de "specifieke voorschriften" (in de Franse tekst "le cahier des charges") op te stellen met betrekking tot de wijze van produktie, opslag, verwerking en distributie van de produkten waaraan het beschermd label kan worden toegekend.

Ook ten aanzien van die bevoegdheidsopdracht, die klaarblijkelijk betrekking heeft op het vaststellen van verordenende maatregelen, dient ernstig voorbehoud te worden gemaakt.

Overeenkomstig de artikelen 67 en 78 van de Grondwet komt het immers aan de Koning toe verordenende maatregelen te nemen ter uitvoering van wetten en opdrachtwetten. Hoewel wordt aangenomen dat ook aan een Minister, wegens diens grondwettelijke status, beperkte verordeningsbevoegdheid kan worden verleend, wordt het ontoelaatbaar geacht

dergelijke bevoegdheid op te dragen aan een overheidsorgaan dat niet zoals een Minister politiek verantwoordelijk is ten overstaan van het Parlement.

3.4. Uit wat hiervoren sub 3.1, tot 3.3.2. werd opgemerkt blijkt te moeten worden geconcludeerd, dat de bepalingen van het voorstel die betrekking hebben op de commissie vrij ingrijpend behoren te worden omgewerkt.

De wetgever zal zich vooreerst dienen uit te spreken over de wenselijkheid om aan de commissie rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Het ware immers denkbaar de commissie als een louter consultatief orgaan bij een ministerie op te richten en de beslissingen met betrekking tot het toekennen van de kwaliteitslabels (artikel 5) en met betrekking tot reclame en etikettering (artikel 6) op te dragen aan de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort.

Verkiest de wetgever toch de commissie rechtspersoonlijkheid te verlenen, dan zal duidelijkheid moeten worden gecreëerd omtrent de juridische vorm die de commissie zal aannemen, omtrent haar organen en haar werkingsmiddelen, en omtrent het toezicht dat op de commissie zal worden uitgeoefend.

In dit verband wordt erop gewezen dat het, gelet op de opdracht van algemeen belang die aan de commissie wordt toegewezen, geen aanbeveling verdient de wetgeving met betrekking tot de privaatrechtelijke verenigingen zonder winstoogmerk van (overeenkomstige) toepassing te verklaren op de commissie.

4. Wat de bepaling van artikel 6, § 1, betreft luidens welke het, inzake reclame en etikettering van de in artikel 5 bedoelde produkten, verboden is gebruik te maken van het label of het kenteken of van de termen "biologisch" of "biologie" zonder ertoe gemachtigd te zijn door de commissie, rijst de vraag of het hier gaat om een andere machtiging dan de beslissing tot toekenning van het kwaliteitslabel bedoeld in artikel 5 van het voorstel. Alleszins lijkt het voorstel op dit punt te moeten worden aangevuld met een bepaling die de Koning ermee belast de nadere regelen met betrekking tot het toekennen van het label en het verlenen van de bedoelde machtiging vast te stellen.

Ook de paragrafen 3 en 4 van artikel 6 doen vragen rijzen. Zo ziet men niet goed in hoe de strafrechter het verbod om gedurende ten hoogste vijf jaar produkten te verkopen onder het beschermd label kan opleggen "op verzoek van de commissie", aangezien de commissie geen partij is in het strafproces. Verder is niet duidelijk hoe in de bedoelde strafprocedure de voorzitter van de rechtbank van koophandel kan optreden, zoals in paragraaf 4 wordt bepaald.

5. Artikel 9 van het voorstel strekt ertoe het 1° en het 2° van artikel 3 van het koninklijk besluit van 17 april 1980 betreffende de reclame voor voedingsmiddelen op te heffen.

Luidens die bepalingen is het verboden "in de reclame voor voedingsmiddelen ... de volgende woorden, uitdrukkingen, teksten of afbeeldingen te gebruiken indien niet tegelijkertijd aan alle bijbehorende voorwaarden voldaan is :

- 1° "biologisch", "organisch", "reform", alsmede afleidingen, vertalingen of synoniemen van of samenstellingen met deze woorden : het voedingsmiddel mag geen aantoonbare hoeveelheden residuen van bestrijdingsmiddelen noch toevoegsels bevatten;
- 2° "natuur", "zuiver", "puur", alsmede afleidingen of vertalingen van of samenstellingen met die woorden, indien het in de eigenlijke zin van het woord gebruikt is en niet als culinaire term : het voedingsmiddel moet voldoen aan de eisen gesteld onder 1° en het mag daarenboven niet geraffineerd zijn".

Voor de toepassing van dat besluit moet onder "voedingsmiddelen" worden verstaan "ieder produkt of zelfstandigheid bestemd voor de menselijke voeding, daarin begrepen genotmiddelen, zout, toekruiden, alsmede de natuurlijke aromatiserende produkten en de bestanddelen daarvan en de synthetische aromatiserende zelfstandigheden met identieke chemische formule".

De aandacht wordt erop gevestigd dat het toepassingsgebied van de bepalingen waarvan de opheffing wordt voorgesteld veel ruimer is dan dat van artikel 6, § 1, van het voorstel.

6. Ten slotte kunnen nog enkele vormopmerkingen worden gemaakt.

6.1. Het is niet gebruikelijk een relatief korte wettekst in te delen in titels. De indeling van het voorstel in titels wordt dus beter vervangen door een indeling in hoofdstukken.

6.2. De wetten van 27 juni 1921 (artikel 2, § 1, van het voorstel) en 24 januari 1977 (artikel 7) dienen met hun correct opschrift te worden vermeld.

6.3. Zoals reeds uit de hiervoren gemaakte opmerkingen is gebleken, werd onvoldoende aandacht besteed aan de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorstel.

6.4. Bij de nummering van de artikelen werd blijkbaar een vergissing begaan : op artikel 7 volgt artikel 9.

1. La proposition de loi (1) a pour objet, d'une part, de créer un "comité de promotion et de contrôle de l'agriculture biologique" (dénommé ci-après "le comité") (titre Ier - articles 1er à 4 - de la proposition) et, d'autre part, d'instaurer des règles relatives à l'attribution d'un "label (de qualité) et d'un signe protégés" pour les produits agricoles de culture biologique, ainsi que des règles relatives à la publicité et à l'étiquetage de ces produits (titre II - articles 5 à 7 - de la proposition).

Le comité aurait notamment pour mission :

- "de promouvoir l'agriculture biologique par toute étude ou action qu'il juge à propos" (article 1er, § 1er);
- de donner un avis, aux autorités publiques, "sur toute question relative à l'agriculture biologique" (article 1er, § 2);
- d'établir le "cahier des charges" auquel les produits agricoles visés doivent répondre pour obtenir le label de qualité (article 5);
- d'attribuer les labels de qualité (article 5);
- d'autoriser, en ce qui concerne la publicité et l'étiquetage, l'usage du label ou signe de qualité ou des termes "biologique" ou "biologie" (article 6, § 1er);

.../...

(1) Doc. parl., Chambre, 381/1 - 1988.

- de demander en justice, qu'il soit interdit à tout agriculteur ou distributeur condamné pour infraction à la loi proposée, de vendre, pendant une période maximale de cinq ans, des produits sous le label ou le signe protégés (article 6, § 3);
- et d'ordonner la suppression (il conviendrait peut-être d'écrire, à la fin du texte français : "1' (la faire) exécuter ...") des étiquettes, emballages et autres publicités qui sont contraires à la loi proposée (article 6, § 4).

2. Si, pour examiner la question de savoir si la réglementation proposée relève de la compétence du législateur national, on prend comme critères l'objectif poursuivi par la proposition de loi, ainsi que les matières qu'elle règle (1), on constate, au vu de l'aperçu sommaire, donné ci-dessus, du contenu de la proposition, que cet examen doit porter en particulier sur le règlement des compétences concernant respectivement l'agriculture, la réglementation en matière de denrées alimentaires et l'information à ce sujet, ainsi que la protection des consommateurs.

2.1. L'agriculture, au sens strict (2), est restée une matière essentiellement nationale. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle
.../...

(1) Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'objectif d'une norme ne permet pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane (arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989, considérant 8.B.4.).

(2) Certaines des compétences que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a transférées aux Régions, et qui ne sont pas directement axées sur l'agriculture en tant que telle, ont cependant des conséquences pour l'exploitation et la politique agricoles, notamment les compétences en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de rénovation rurale et de conservation de la nature.

a été modifiée par la loi du 8 août 1988, n'a rendu les Régions compétentes qu'en ce qui concerne les "aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles" (article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 4°). Selon cette même disposition, les Régions sont également associées à la gestion du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole. Aux termes de l'article 6, § 3, 7°, de la loi spéciale, une concertation associant les Exécutifs concernés et l'autorité nationale doit, en outre, avoir lieu "pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs ... à la politique agricole".

Dans la mesure où elle peut être considérée comme ayant directement trait à la promotion de l'agriculture biologique - et cela semble notamment le cas en ce qui concerne les compétences du comité mentionnées à l'article 1er, §§ 1er et 2 -, la proposition de loi ne pose dès lors aucun problème concernant la compétence du législateur national.

2.2. Les dispositions de la proposition qui concernent les label et signe de qualité, ainsi que la publication et l'étiquetage doivent manifestement être considérées comme ayant trait à l'alimentation et à la santé humaines et animales et à la protection des consommateurs. On en trouve la confirmation, d'une part, à l'article 7 de la proposition qui soumet les produits visés dans la proposition à l'application de certaines dispositions de 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) et, d'autre part, à l'article 9 de la proposition qui vise à abroger l'article 3, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 17 avril 1980 concernant la publicité pour les denrées alimentaires.

2.2.1. Bien que l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 attribue aux Communautés la compétence relative à l'éducation sanitaire ainsi qu'aux activités et services de médecine préventive, il ressort clairement des travaux préparatoires de cette disposition que "la Communauté n'est pas compétente ... pour la réglementation des médicaments, pour la réglementation relative aux denrées alimentaires et les activités annexes (information, prévention, répression)" (déclaration du Ministre de la Santé publique et de l'Environnement à la commission compétente de la Chambre, Doc. Parl., Chambre, 627 (1979-1980) n° 10, p. 52).

2.2.2. Enfin, on peut encore observer que, conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale, l'autorité nationale est compétente pour fixer les règles générales en matière "de protection des consommateurs".

En outre, de l'alinéa 5, 4°, du même article 6, § 1er, VI, disposition qui confie à l'autorité nationale "le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce", à l'exception toutefois de "l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local", il peut se déduire, a contrario, que l'attribution des labels de qualité qui ne sont pas de "caractère régional ou local" est restée une matière nationale.

Concernant les dispositions qui ne visent pas directement la promotion de l'agriculture biologique, la proposition ne pose dès lors pas davantage de problème quant à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

3. La proposition suscite un certain nombre de questions, voire d'objections en ce qui concerne la nature juridique précise du comité dont elle prévoit la création, en ce qui concerne la composition et le fonctionnement de ce comité et, enfin, en ce qui concerne les compétences attribuées à ce dernier.

3.1. Concernant le statut juridique du comité, la proposition contient des dispositions assez hétérogènes, voire contradictoires.

Aux termes de l'article 2, § 1er, de la proposition, le comité a la personnalité juridique et "est régi par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif" (lire : loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique).

Bien que cette dernière disposition attribue au comité un statut conçu pour des associations de droit privé, le paragraphe 2 de l'article 2 "assimile" ce comité "à une autorité administrative" dont les actes peuvent être attaqués devant la section d'administration du Conseil d'Etat, tandis que le paragraphe 3 du même article 2 habilite le Roi à "classer le comité dans la catégorie C (1) visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

3.2.1. Aux termes de l'article 3, § 1er, le comité est initialement constitué par les associations visées à l'annexe de la proposition de loi (il faut sans doute entendre

.../...

(1) Il s'agit vraisemblablement d'une erreur : la catégorie C comporte en effet les organismes financiers, tels que la Caisse générale d'épargne et de retraite.

par là : par les représentants de ces associations dont on ne peut d'ailleurs dire avec certitude si elles ont toutes la personnalité juridique). Toute association de producteurs ou de consommateurs ou (toute association) de défense et de promotion de l'agriculture biologique peut demander à faire partie du comité (lire : à être représentée au sein du comité ?).

Ces dernières demandes - ainsi que, selon le paragraphe 2 de l'article 3, les autres matières pour lesquelles le comité est compétent (1) - feront l'objet de décisions prises (par l'assemblée générale des membres ?) à la majorité simple, mais, selon le texte français, "une pondération sera ... opérée de façon à établir une parité (2) entre ... les associations de consommateurs et de défense et de promotion de l'agriculture biologique, d'une part, et les associations de producteurs et les unions professionnelles de producteurs et de transformateurs-distributeurs (3), d'autre part".

Selon l'article 4, § 1er, le comité (c'est-à-dire son assemblée générale ?) ne délibère valablement que si la moitié au moins des associations membres, selon le texte français, "sont présentes" et selon le texte néerlandais "vertegenwoordigd zijn", et si les deux groupes définis à l'article 3, § 1er, alinéa 2, sont représentés.

Il n'apparaît pas clairement comment cette disposition doit être combinée avec la prescription relative à la composition paritaire qui figure à l'article 3, §§ 1er .../...

(1) Voir toutefois, ci-après, la discussion relative à l'article 4, § 1er.

(2) Comparer avec le texte néerlandais : "zal een vorm van evenredigheid ... worden betracht, teneinde een pariteit tot stand te brengen".

(3) Selon le texte néerlandais, ce dernier groupe comprend uniquement "de vereniging van telers".

et 2; si l'intention est d'appliquer la règle de la parité, le comité ne délibérera valablement que si la moitié au moins de chacun des groupes visés est représentée.

3.2.2. Aux termes de l'article 3, § 2, "le Ministre de l'Agriculture ou son délégué et le Ministre de la Santé publique ou son délégué assistent, de droit, aux réunions du comité".

Le but de cette disposition semble être, en premier lieu, de permettre l'exercice d'un contrôle sur le comité, contrôle qui présente quelque similitude avec le contrôle exercé sur les organismes visés par la loi précitée du 16 mars 1954, conformément aux articles 9 et 10 de cette loi. Il existe toutefois une différence importante entre le régime prévu par la loi du 16 mars 1954 et celui mis en place par la présente proposition, en ce que celle-ci prévoit uniquement un contrôle de la légalité et non une éventuelle suspension ou annulation des décisions blessant l'intérêt général (1).

Toutefois, l'article 3, § 2, confère non seulement un pouvoir de contrôle aux (délégués des) Ministres de l'Agriculture et de la Santé publique, mais il dispose également qu'ils prendraient "part au vote ... en cas d'égalité de voix".

.../...

(1) Concernant la procédure à suivre et, notamment, les délais à respecter au cours de celle-ci, le régime proposé diffère également de celui de la loi du 16 mars 1954. Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que c'est par erreur que l'article 3, § 2, alinéa 2, fait mention, dans sa version néerlandaise, d'un "koninklijk besluit" qui devrait être "signé" par les deux Ministres.

Cette participation aux "décisions" du comité n'est évidemment pas compatible avec la mission de contrôle qui est conférée aux Ministres concernés.

3.3.1. La disposition de l'article 1er, § 1er, aux termes de laquelle le comité a pour mission de "promouvoir l'agriculture biologique par toute ... action qu'il juge à propos", est formulée en des termes à ce point imprécis et larges qu'elle rend quasi impossible le contrôle de la légalité des mesures qui seront prises sur la base de cette disposition.

Cette observation vaut également pour les dispositions de l'article 1er, § 3, aux termes desquelles le comité "exerce, en outre, les compétences ... qui lui seraient confiées par le Roi".

Pour être compatible avec les principes en vigueur en la matière, les limites de la délégation de compétence doivent être autant que possible fixées dans la loi même, de préférence en indiquant concrètement dans quelles circonstances il peut être fait usage de la compétence déléguée et en définissant - au moins dans les grandes lignes - en quoi peuvent consister les mesures à prendre et à quelles fins la compétence peut être mise en oeuvre.

3.3.2. L'article 5, alinéa 1er, de la proposition confère au comité le pouvoir d'établir "le cahier des charges" (en néerlandais "de specifieke voorschriften") concernant la production, le stockage, la transformation et la distribution des produits auxquels le label peut être attribué.

De sérieuses réserves doivent également être émises à l'égard de cette attribution de compétence qui concerne manifestement l'établissement de mesures réglementaires.

Conformément aux articles 67 et 78 de la Constitution, il appartient en effet au Roi de prendre des mesures réglementaires nécessaires pour l'exécution des lois et des lois de délégation. Bien qu'il soit admis qu'une compétence réglementaire limitée soit également reconnue à un Ministre en raison de son statut constitutionnel, il est inadmissible de conférer une telle compétence à une autorité qui ne soit pas politiquement responsable, comme l'est un Ministre devant le Parlement.

3.4. Force est de conclure de ce qui a été signalé du 3.1. au 3.3.2. que les dispositions de cette proposition relatives au comité doivent être revues fondamentalement.

Le législateur devra d'abord se prononcer sur l'opportunité d'attribuer la personnalité juridique au comité. On pourrait en effet envisager d'instaurer le comité comme un organe purement consultatif auprès d'un ministère et de conférer au Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, la compétence de prendre les décisions relatives à l'attribution des labels de qualité (article 5) et à la publicité et à l'étiquetage (article 6).

Si le législateur décidait néanmoins d'accorder la personnalité juridique au comité, il devra apporter des précisions quant à la forme juridique que le comité adoptera, quant à ses organes, ses moyens de fonctionnement et quant au contrôle qui sera exercé sur le comité.

.../...

A cet égard, il est signalé que, vu la mission d'intérêt général attribuée au comité, il n'est pas recommandé de soumettre ce comité à l'application de la législation relative aux associations sans but lucratif de droit privé.

4. Pour ce qui est des dispositions de l'article 6, § 1er, aux termes desquelles il est interdit, en ce qui concerne la publicité et l'étiquetage des produits visés à l'article 5, de faire usage du label ou du signe ou des termes "biologique" ou "biologie" sans y avoir été habilité par le comité, se pose la question de savoir s'il s'agit ici d'une autorisation autre que la décision d'attribution du label de qualité visée à l'article 5 de la proposition. Quoi qu'il en soit, il conviendrait de compléter la proposition sur ce point par une disposition chargeant le Roi de fixer les modalités relatives à l'attribution du label et à l'octroi de l'autorisation susvisée.

Les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 suscitent également des questions. Ainsi, l'on ne comprend pas bien comment le juge répressif peut imposer, "à la demande du comité", l'interdiction de vendre des produits sous le label pour une durée maximale de cinq ans, étant donné que le comité n'est pas partie au procès pénal. En outre, il n'apparaît pas clairement comment le président du tribunal de commerce peut intervenir dans la procédure pénale susvisée, ainsi que le dispose le paragraphe 4.

5. L'article 9 de la proposition vise à abroger les 1° et 2° de l'article 3 de l'arrêté royal du 17 avril 1980 concernant la publicité pour les denrées alimentaires.

Aux termes de ces dispositions, il est interdit, "dans la publicité pour les denrées alimentaires ... d'utiliser les mots, expressions, textes ou représentations ci-après, si toutes les conditions prévues dans chaque cas ne sont pas respectées :

- 1° "biologique", "organique", "réforme", ainsi que les dérivés, traductions ou synonymes ou composés de ces mots : la denrée alimentaire ne peut contenir de quantités décelables de résidus de pesticides ni d'additifs;
- 2° "nature", "pur", ainsi que les dérivés, traductions ou composés de ces mots s'ils sont utilisés au sens propre et non comme termes culinaires : la denrée alimentaire doit répondre aux exigences prévues sous 1° et ne peut, en outre, être raffinée".

Pour l'application de cet arrêté, on entend par "denrées alimentaires" "tout produit ou substance destinés à l'alimentation humaine, y compris les produits toniques, le sel, les produits condimentaires, ainsi que les produits aromatiques naturels et leurs constituants et les substances aromatisantes synthétiques de formule chimique identique".

Observons que le champ d'application des dispositions dont l'abrogation est proposée est beaucoup plus large que celui de l'article 6, § 1er, de la proposition.

.../...

6. Enfin, la proposition appelle encore quelques observations de forme.

6.1. Il n'est pas d'usage de diviser en titres un texte législatif relativement court. Il est donc préférable de remplacer la division en titres de la proposition par une division en chapitres.

6.2. Les lois des 27 juin 1921 (article 2, § 1er, de la proposition) et 24 janvier 1977 (article 7) doivent être mentionnées avec leur intitulé correct.

6.3. Ainsi que les observations formulées ci-avant l'ont déjà montré, il n'a pas été prêté suffisamment attention à la concordance entre le texte français et le texte néerlandais de la proposition.

6.4. Une erreur s'est apparemment glissée dans la numérotation des articles : en effet, l'article 9 suit l'article 7.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. R. AERTGEERTS, auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par
M. R. AERTGEERTS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.