

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 mei 1995 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het vullen, de distributie en de etikettering van flessen met vloeibaar gemaakt petroleum-gas", heeft op 9 november 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 10 mai 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au remplissage, à la distribution et à l'étiquetage des bouteilles de gaz de pétrole liquéfié", a donné le 9 novembre 1995 l'avis suivant :

1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt er hoofdzakelijk toe, eensdeels, het vullen en verdelen van flessen met vloeibaar gemaakt petroleumgas te onderwerpen aan een vergunningsstelsel (artikelen 2 tot 13, en 15 tot 18 van het ontwerp), en, anderdeels, een aantal voorwaarden op te leggen met betrekking tot de etikettering van flessen gevuld met vloeibaar gemaakt petroleumgas (artikel 14 van het ontwerp). Hierbij is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp in de betrokken sector oneerlijke concurrentie te voorkomen, de gebruiker beter te informeren en deze laatste een meer efficiënte bescherming te bieden door het waarborgen van de juistheid van de inhoud van de bedoelde flessen met vloeibaar gemaakt petroleumgas. De regeling vervat in het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 30 december 1977 betreffende het vullen van flessen met vloeibaar gemaakt petroleumgas en met gassen die ermee gelijk kunnen worden gesteld.

2.1. Blijkens het eerste en het derde lid van de aanhef van het ontwerp, steunt het ontwerp op een dubbele rechtsbasis, meer bepaald de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen, alsmede de artikelen 12 en 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (1).

(1) Zulks blijkt bovendien uit artikel 19 van het ontwerp, luidens welke bepaling de inbreuken op het ontwerp worden opgespoord, vervolgd en bestraft overeenkomstig de wetten van 16 juni 1970 en 14 juli 1991.

Daarover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde van de regering met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp de volgende toelichting verstrekt :

"Hoofdstuk II vindt zijn rechtsgrond in de wet van 16 mei 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen daar het precieze richtlijnen verschaft voor het vullen van de gasflessen, het meten en de nodige werktuigen nodig voor het vullen en meten van de flessen. Bovendien bepaalt het bewuste hoofdstuk hoe en waarmee de flessen dienen gevuld te worden om een standaardgewicht van de flessen te bekomen.

Hoofdstuk III vindt zijn rechtsgrond gedeeltelijk in de hierboven vermelde wet, voorzover het gaat om de specificaties van de hoeveelheden (artikel 6) en gedeeltelijk in de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, daar artikelen 5 en 7 bepalen welke inlichtingen de distributeur dient te verschaffen, waar hij de flessen kan laten vullen en aan welke vereisten zij dienen te voldoen" (1).

-
- (1) Uit de toelichtingen verschaft door de gemachtigde van de regering blijkt bovendien dat oorspronkelijk de stellers van het ontwerp een rechtsgrond meenden te vinden in de wet van 11 juli 1961 betreffende de waarborgen welke de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen, de recipiënten en de beschermingsmiddelen inzake veiligheid en gezondheid moeten bieden. Zowel de toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid als de Hoge Raad voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, waren echter de mening toegedaan dat het niet opportuun was het ontwerp te stoelen op de bepalingen van de voornoemde wet omdat het geen technische bepalingen bevat met betrekking tot de recipiënten.

.../...

Volledigheidshalve moet nog worden opgemerkt dat, met betrekking tot artikel 17 van het ontwerp, welke bepaling een afwijkende regeling bevat in het geval van een bevoorradingscrisis, de gemachtigde van de regering heeft verklaard dat hiervoor een rechtsgrond kan worden gevonden in de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974.

2.2.1. In tegenstelling tot de benadering van de stellers van het ontwerp, bevatten noch de hoofdstukken II en III van het ontwerp (artikelen 2 tot 7), noch hoofdstuk IV van het ontwerp (artikelen 8 tot 13), bepalingen die hun rechtsgrond zouden moeten vinden in de voornoemde wet van 16 juni 1970. De bedoelde voorschriften van het ontwerp hebben betrekking op de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verkregen voor het vullen of verdelen van flessen met vloeibaar gemaakt petroleumgas. Die voorwaarden kaderen overigens binnen de algemene voorschriften die inzake meeteenheden, meetstandaarden en meetwerktuigen door de voornoemde wet van 16 juni 1970 worden opgelegd. Ook de omstandigheid dat in artikel 8 van het ontwerp wordt voorgescreven dat de weegwerktuigen die gebruikt worden voor de controle van het nettogewicht voorzien moeten zijn van "geldige ijkmerken overeenkomstig de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen" is geen voldoende motief om naar deze wet te verwijzen in de aanhef van het ontwerp.

2.2.2. Sommige bepalingen van het ontwerp vinden daarentegen wel een rechtsgrond in de voornoemde wet van 14 juli

.../...

1991. Zo moet, onder meer, artikel 14 (partim) van het ontwerp begrepen worden als steunende op artikel 12.1. van de wet van 14 juli 1991, luidens welke bepaling de Koning, voor de produkten of categorieën van produkten die Hij aanwijst, bijzondere regels kan stellen inzake de aanduiding van de hoeveelheid. De artikelen 4, 4°, derde streepje, 7, 5°, 14 (partim), en 16, zevende streepje, van het ontwerp, eensdeels, en de artikelen 6, 9, 10, en 12 van het ontwerp, anderdeels, vinden hun rechtsbasis in artikel 14, § 1, (respectievelijk) a) en b) van de wet van 14 juli 1991. Op grond van die bepaling kan de Koning, onverminderd de bevoegdheid die Hem is verleend op het gebied van de volksgezondheid, met het oog op het waarborgen van de eerlijkheid van de handelsverrichtingen of de bescherming van de consument : (a) voor de produkten of categorieën van produkten die Hij aanwijst, de etikettering voorschrijven en de vermeldingen en andere elementen ervan vaststellen, alsmede (b) voorwaarden van menging, samenstelling, presentatie, kwaliteit en veiligheid vastleggen, waaraan de produkten moeten voldoen om al dan niet onder een bepaalde benaming op de markt te mogen worden gebracht.

Met betrekking tot de zoëven opgesomde bepalingen van het ontwerp, welke een rechtsgrond vinden in de wet van 14 juli 1991, moet niettemin worden opgemerkt dat, luidens artikel 124, eerste lid, van dezelfde wet, zulke uitvoeringsbepalingen enkel kunnen worden vastgesteld op de gezamenlijke voordracht van de ministers die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben. Uit de toelichting van de gemachtigde van de regering blijkt dat, in strijd met hetgeen blijkt uit de formele tekst zelf

.../...

van het voordrachtformulier het ontwerp vooralsnog niet werd voorgelegd aan de minister die de middenstand onder zijn bevoegdheid heeft. Zulks brengt met zich mede dat pas na advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de tekst van het ontwerp zal worden voorgelegd aan de voor middenstand bevoegde minister, die, met het oog op de gezamenlijke voordracht, in voorkomend geval tekstwijzigingen kan voorstellen.

Er dient in dit verband te worden opgemerkt dat voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van de verstrekte adviezen, eventueel hun teksten aan te passen.

Zolang de minister bevoegd voor middenstand, met het oog op een gezamenlijke voordracht, niet in kennis is gesteld van de tekst van de voornoemde artikelen van het ontwerp welke aan de afdeling wetgeving wordt voorgelegd en hem derhalve de mogelijkheid niet is geboden om zich betreffende die tekst uit te spreken, kan deze dan ook niet worden aangemerkt als een ontwerp dat in zoverre gereed is dat de afdeling wetgeving er advies over kan uitbrengen.

.../...

2.2.3. Wat de bepaling van artikel 17 van het ontwerp betreft, brengt de afdeling wetgeving in herinnering dat de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974, op zichzelf geen voldoende rechtsbasis kan opleveren voor het opleggen - in de interne rechtsorde - van verplichtingen aan derden, zoals die welke bedoeld zijn in artikel 17 van het ontwerp, te meer omdat het ontwerp tevens voorziet in een strafrechtelijke beteugeling van het niet nakomen van deze verplichtingen. Bovendien vestigt de Raad van State er nu reeds de aandacht van de regering op dat artikel 17 van het ontwerp beter zou worden weggelaten, omdat de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen reeds voorziet in de mogelijkheid van een ministerieel ingrijpen in geval van een (bevoorradings)crisis. Van de door artikel 3 van deze wet aan de bevoegde ministers - en niet aan de Koning - verleende machtiging kan slechts gebruik gemaakt worden in uitzonderlijke omstandigheden waarbij 's lands economie in het gedrang wordt gebracht en om dringende redenen.

3. Een voldoende rechtsbasis voor de overige bepalingen van het ontwerp zou gevonden kunnen worden in artikel 4, eerste lid, van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten. Luidens deze wetsbepaling bepaalt de Koning, met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de consument overeenkomstig artikel 2 van dezelfde wet, voor zover zulks vereist is, op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid het verbruik

.../...

behoort en zo nodig gezamenlijk met de betrokken minister(s), per produkt of categorie van produkten, de voorwaarden waaronder de vervaardiging, de invoer, de verwerking, de uitvoer, het aanbod, de verkoop, de verdeling zelfs kosteloos, de verhuring, het bezit, de etikettering, het verpakken, de omloop of de gebruikswijze van deze produkten verboden of gereguleerd zijn alsmede de voorwaarden inzake hygiëne en gezondheid die moeten worden in acht genomen.

Indien de stellers van het ontwerp toepassing wensen te maken van de voornoemde wetsbepaling dan dienen de desbetreffende bepalingen van het ontwerp, na in voorkomend geval te zijn herwerkt teneinde rekening te houden met de in de voornoemde wet van 9 februari 1994 neergelegde beperkingen, voor raadpleging te worden voorgelegd aan de Commissie voor de veiligheid van de consumenten, bedoeld in artikel 11 van deze wet, waarna ook deze bepalingen van het ontwerp kunnen worden onderzocht door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

1. Le projet soumis pour avis au Conseil d'Etat tend essentiellement, d'une part, à soumettre à un régime de licence le remplissage et la distribution de bouteilles de gaz de pétrole liquéfié (articles 2 à 13, et 15 à 18 du projet), et, d'autre part, à imposer un nombre de conditions relatives à l'étiquetage de bouteilles remplies de gaz de pétrole liquéfié (article 14 du projet). L'intention des auteurs du projet est de prévenir ainsi la concurrence déloyale dans le secteur, de mieux informer le consommateur et d'offrir à ce dernier une protection plus efficace en garantissant l'exactitude du contenu des bouteilles concernées, contenant du gaz de pétrole liquéfié. Les règles contenues dans le projet se substituent à l'arrêté royal du 30 décembre 1977 relatif au remplissage de bouteilles de gaz de pétrole liquéfié et de gaz qui peuvent y être assimilés.

2.1. Selon les premier et troisième alinéas du préambule du projet, celui-ci se fonde sur un double fondement légal, à savoir, la loi du 16 juin 1970 relative aux unités, étalons et instruments de mesure, ainsi que les articles 12 et 14 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (1).

A la question qui lui a été posée à ce sujet par l'auditeur-rapporteur, le délégué du gouvernement a fourni les précisions suivantes quant au fondement légal du (1) C'est ce qui ressort au surplus de l'article 19 du projet, selon lequel les infractions au projet sont recherchées, poursuivies et punies conformément aux lois des 16 juin 1970 et 14 juillet 1991.

.../...

"Hoofdstuk II vindt zijn rechtsgrond in de wet van 16 mei 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen daar het precieze richtlijnen verschaft voor het vullen van de gasflessen, het meten en de nodige werktuigen nodig voor het vullen en meten van de flessen. Bovendien bepaalt het bewuste hoofdstuk hoe en waarmee de flessen dienen gevuld te worden om een standaardgewicht van de flessen te bekomen.

Hoofdstuk III vindt zijn rechtsgrond gedeeltelijk in de hierboven vermelde wet, voorzover het gaat om de specificaties van de hoeveelheden (artikel 6) en gedeeltelijk in de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, daar artikelen 5 en 7 bepalen welke inlichtingen de distributeur dient te verschaffen, waar hij de flessen kan laten vullen en aan welke vereisten zij dienen te voldoen" (1).

Pour être complet, il y a lieu d'observer également qu'en ce qui concerne l'article 17 du projet, disposition qui contient une règle dérogatoire en cas de crise d'approvisionnement, le délégué du gouvernement a déclaré qu'un fondement légal à cet effet peut être décelé dans la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'Accord relatif à un

(1) Il ressort au surplus des précisions fournies par le délégué du gouvernement que les auteurs du projet croyaient tout d'abord apercevoir un fondement légal dans la loi du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité et de salubrité que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection. Tant le Ministre de l'Emploi et du Travail de l'époque que le Conseil supérieur de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail étaient cependant d'avis qu'il n'était pas opportun de fonder le projet sur les dispositions de la loi précitée, dès lors qu'il ne contient aucune disposition technique relative aux récipients.

programme international de l'énergie, et de l'Annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974.

2.2.1. Contrairement à la conception des auteurs du projet, ni les chapitres II et III du projet (articles 2 à 7), ni le chapitre IV de celui-ci (articles 8 à 13), ne contiennent des dispositions qui devraient tenir leur fondement légal de la loi précitée du 16 juin 1970. Les prescriptions concernées du projet sont relatives aux conditions dans lesquelles une licence peut être obtenue pour le remplissage ou la distribution de bouteilles de gaz de pétrole liquéfié. Ces conditions s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre des prescriptions générales imposées par la loi précitée du 16 juin 1970 en matière d'unités, étalons et instruments de mesure. De même, la circonstance que l'article 8 du projet prescrit que les instruments de pesage servant au contrôle du poids net doivent "être pourvus de marques de vérification valables conformément à la loi du 16 juin 1970 relative aux unités, étalons et instruments de mesure" ne constitue pas un motif suffisant pour viser cette loi dans le préambule du projet.

2.2.2. Par contre, certaines dispositions du projet trouvent un fondement légal dans la loi précitée du 14 juillet 1991. C'est ainsi, notamment, que l'article 14 (en partie) du projet doit être interprété comme se fondant sur l'article 12.1. de la loi du 14 juillet 1991, selon lequel, pour les produits ou catégories de produits qu'il désigne, le Roi peut prescrire des modalités particulières en ce qui concerne l'indication des quantités. Les articles 4, 4°, troisième tiret, 7, 5°, 14 (en partie), et 16, septième

.../...

tiret, du projet, d'une part, et les articles 6, 9, 10, et 12 du projet, d'autre part, tiennent leur fondement légal de l'article 14, § 1er, (respectivement) a) et b) de la loi du 14 juillet 1991. Sur la base de cette disposition, le Roi peut, sans préjudice de la compétence qui lui est conférée dans le domaine de la santé publique, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales ou la protection du consommateur; (a) pour les produits ou catégories de produits qu'Il désigne, prescrire l'étiquetage et en déterminer les mentions et autres éléments, et (b) fixer les conditions de composition, de constitution, de présentation, de qualité et de sécurité auxquelles doivent répondre les produits pour pouvoir être mis sur le marché, que ce soit ou non sous une dénomination déterminée.

En ce qui concerne les dispositions du projet qui viennent d'être énumérées, et qui tiennent leur fondement légal de la loi du 14 juillet 1991, il convient néanmoins d'observer que, selon l'article 124, alinéa 1er, de la même loi, de telles dispositions d'exécution ne peuvent être prises que sur la proposition conjointe des ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions. Il ressort des précisions fournies par le délégué du gouvernement que, contrairement à ce qui appert du texte formel même de la formule de proposition, le projet n'a pas été soumis à ce jour au ministre qui a les classes moyennes dans ses attributions. Il en résulte que ce n'est qu'après avis de la section de législation du Conseil d'Etat que le texte du projet sera soumis au ministre compétent pour les classes moyennes, qui peut, en vue de la

.../...

proposition conjointe, proposer le cas échéant des modifications au texte.

Il y a lieu de relever, à ce sujet, que les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les phases successives de leur élaboration administrative, en d'autres termes, après que les projets de textes ont été soumis aux consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus et après que les auteurs des projets ont eu la possibilité d'apporter à leurs textes les adaptations éventuelles sur le fondement des avis émis.

Tant que le ministre compétent pour les classes moyennes n'aura pas été informé, en vue de la proposition conjointe, du texte des articles précités du projet soumis à la section de législation, et que la possibilité ne lui aura donc pas été offerte de se prononcer au sujet de ce texte, ce dernier ne pourra pas, dès lors, être considéré comme un projet qui soit en état d'être soumis à l'avis de la section de législation.

2.2.3. En ce qui concerne l'article 17 du projet, la section de législation rappelle que la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'Annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974, ne peut procurer par elle-même un fondement légal suffisant pour l'imposition - dans l'ordre

.../...

juridique interne - d'obligations à des tiers, telles que celles visées à l'article 17 du projet, d'autant que celui-ci prévoit également la répression pénale de la non-observation de ces obligations. Au surplus, le Conseil d'Etat attire d'ores et déjà l'attention du gouvernement sur le fait qu'il serait préférable d'omettre l'article 17 du projet, dès lors que la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix prévoit déjà la possibilité d'une intervention ministérielle en cas de crise (du ravitaillement). Il ne peut être recouru à l'autorisation donnée aux ministres compétents - et non au Roi - par l'article 3 de cette loi que dans des circonstances exceptionnelles, mettant en péril l'économie du pays, et pour des motifs d'urgence.

3. Les autres dispositions du projet pourraient trouver un fondement légal suffisant dans l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs. Selon cette disposition législative, en vue d'assurer la protection du consommateur quant à sa sécurité ou sa santé, conformément à l'article 2 de la même loi, le Roi, sur proposition du ministre ayant la consommation dans ses attributions, agissant, le cas échéant, conjointement avec le ou les ministre(s) concerné(s), fixe, en cas de besoin, par produit ou catégorie de produits, les conditions dans lesquelles la fabrication, l'importation, la transformation, l'exportation, l'offre, la vente, la distribution même à titre gratuit, la location, la détention, l'étiquetage, le conditionnement, la circulation ou le mode d'utilisation de ces produits sont interdits ou

.../...

réglementés ainsi que les conditions d'hygiène et de salubrité qui doivent être observées.

Si les auteurs du projet souhaitent faire application de la disposition législative précitée, les dispositions concernées du projet, le cas échéant après une refonte afin de tenir compte des limitations inscrites dans la loi précitée du 9 février 1994 devraient être soumises, pour consultation, à la Commission de la sécurité des consommateurs, visée à l'article 11 de cette loi, après quoi ces dispositions du projet pourront, elles-aussi, faire l'objet d'un examen par la section de législation du Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.