

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 oktober 1996 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 1986 betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen", heeft op 25 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 7 octobre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 1986 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées", a donné le 25 novembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 96/21/EG van de Raad van 29 maart 1996 tot wijziging van richtlijn 94/54/EG van de Commissie betreffende de vermelding op het etiket van bepaalde levensmiddelen van andere verplichte gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet.

De om te zetten richtlijn vult hoofdzakelijk de bijlage aan bij de genoemde richtlijn 94/54/EG.

Om die omzetting te verwezenlijken, wordt met het voorliggende ontwerp punt IV van de bijlage bij het koninklijk besluit van 13 november 1986 betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen aangevuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog te voorkomen, regels stellen in verband met de fabricage van voedingsmiddelen. Overeenkomstig artikel 1, 4°, van de wet moet onder "fabricage" ook "de verpakking en de etikettering" worden begrepen.

.../...

Artikel 4, § 1, van die wet machtigt de Koning bovendien om de lijst op te stellen van de toevoegsels die in voedingsmiddelen aangewend mogen worden en om de inlichtingen te bepalen die met betrekking tot die toevoegsels op de verpakking van die voedingsmiddelen aangebracht moeten worden.

2. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt gevestigd op artikel 20, § 1, van de genoemde wet van 24 januari 1977, luidens hetwelk de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.

2.1. Zoals werd uiteengezet in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 januari 1977, machtigt de aangehaalde bepaling de Koning om "de wet aan te passen" aan de "verplichtingen die aan België kunnen worden opgelegd door verordeningen, beschikkingen en richtlijnen van de (E.G.)" (1).

De aldus aan de Koning opgedragen bevoegdheid is ruimer dan die welke bedoeld is in artikel 108 van de Grondwet, en die het nemen van maatregelen ter uitvoering

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 14.

van de wet betreft. Het toekennen van een bevoegdheid tot het wijzigen van wetsbepalingen vindt steun in artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning onder meer de macht heeft welke "de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen" (1).

Artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 moet bijgevolg beschouwd worden als een bepaling die de bevoegdheid van de Koning uitbreidt tot buiten de grenzen van de eigenlijke uitvoering van de wet.

Een dergelijke bepaling is terug te vinden in andere wetsbepalingen, telkens met het oog op de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving aan internationale verplichtingen. In al die bepalingen wordt de macht van de Koning om wetstekrachte normen vast te stellen, afhankelijk gemaakt van een overleg in Ministerraad. Dat overleg wordt, soms samen met andere vereisten, beschouwd als een essentiële waarborg, in de zin van een tegengewicht voor de afstand van bevoegdheid door de wetgever (2). Zulke waarborg is begrijpelijk, als men ermee rekening houdt dat aan de Koning de macht verleend wordt om uitvoering te geven

(1) Rdpl. Cass., 3 mei 1974, met concl. proc.-gen. W.J. Ganshof van der Meersch, Arr. Cass., 1974, 967.

(2) Zie, louter bij wijze van voorbeeld, het verslag van de commissie van de Kamer over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, Parl. St., Kamer, B.Z. 1968, nr. 89-2, p. 4.

aan rechtsregels die niet door de wetgever zelf zijn vastgesteld. De Koning kan m.a.w. slechts onder welbepaalde voorwaarden een regeling uitwerken waarvan de basisbeginselen niet door de wetgever zijn bepaald.

Het komt de afdeling wetgeving van de Raad van State voor dat een heel andere toestand zich voordoet als de Koning voor het nemen van een uitvoeringsmaatregel een rechtsgrond kan vinden in een andere bepaling van de wet dan het voornoemde artikel 20, § 1. In zulke gevallen zijn de grenzen voor het optreden van de uitvoerende macht immers per definitie getrokken door de wetgever zelf.

Ook als de maatregel ter uitvoering van een zodanige wetsbepaling gelijktijdig strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een bepaling van internationaal of supranationaal recht, dan nog kan de Koning een op zichzelf voldoende rechtsgrond vinden in de bedoelde wetsbepaling. Volgens de afdeling wetgeving komt het vereisen, in die omstandigheden, dat de Koning de bijzondere vorm in acht neemt welke bij artikel 20, § 1, van de wet opgelegd wordt voor het nemen van maatregelen waarvoor de wetgever de basisbeginselen niet heeft vastgesteld, erop neer dat in artikel 20, § 1, een beperking van de mogelijkheid tot optreden van de Koning gezien wordt. Zulke interpretatie lijkt niet te stroken met de ratio legis van deze bepaling die, zoals hiervóór benadrukt, integendeel ertoe strekt de bevoegdheid van de Koning te verruimen.

De afdeling wetgeving is dan ook van oordeel dat, als een koninklijk besluit genomen wordt ter uitvoering van

.../...

een andere bepaling van de wet van 24 januari 1977 dan artikel 20, § 1, het overleg in Ministerraad niet vereist is, ook niet als de maatregel terzelfder tijd strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een richtlijn van de Europese Gemeenschap.

2.2. Er moet evenwel gewezen worden op een arrest van het Hof van Cassatie van 30 april 1992, volgens hetwelk elk besluit genomen ter uitvoering van de wet van 24 januari 1977 en waarmee het interne recht in overeenstemming gebracht wordt met een richtlijn van de Europese Gemeenschap, ter voldoening aan artikel 20, § 1, van die wet in Ministerraad overlegd moet worden (1). Die rechtspraak is inmiddels bijgevallen door de Raad van State, afdeling administratie (2).

In de genoemde rechtspraak wordt m.a.w. een positief antwoord gegeven op de vraag of een uitvoeringsmaatregel die een rechtsgrond vindt in een bepaling van de wet van 24 januari 1977, geacht moet worden tevens binnen het toepassingsgebied van artikel 20, § 1, van die wet te vallen, als het voorwerp van die maatregel bestaat in de omzetting in het interne recht van bepalingen van internationaal of supranationaal recht.

(1) Cass., 30 april 1992, Arr. Cass., 1991-92, p. 819, nr. 454. Voor het bestreden arrest, zie Luik, 13 juli 1990, met noot J.-F. Neuray, J.L.M.B., 1991, 763. Zie eveneens, voor een goedkeuring van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, M. Verhaeghe, "Over gevaarlijke preparaten en (nog) gevaarlijker wetsbepalingen", R.W., 1995-96, 873-875.

(2) R.v.St., 28 juni 1996, b.v. Vrumona, nr. 60.582.

Ook al huldigt de afdeling wetgeving een ander standpunt, kan zij niet anders dan de stellers van het ontwerp wijzen op het risico dat het ontworpen besluit, bij gebrek aan voorafgaand overleg in de Ministerraad, vernietigd zou worden of buiten toepassing verklaard zou worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 22, § 3, weggelaten te worden. Die bepaling biedt immers geen rechtsgrond voor het ontwerp. Men verwijze daarentegen wel naar artikel 4, § 1, van de wet van 24 januari 1977.

Gelet op algemene opmerking 2, zou ook naar artikel 20, § 1, van de wet verwezen kunnen worden.

2. In de verwijzing naar het koninklijk besluit van 13 november 1986 (tweede lid van de aanhef) kan het volstaan te verwijzen naar de bijlage. Die aanhefverwijzing kan dan geredigeerd worden als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 13 november 1986 betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen, inzonderheid op de bijlage, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 maart 1992, 31 december 1992 en 13 december 1995;".

.../...

3. Het ontwerp wordt mede voorgedragen door de minister van Economische Zaken, de minister van Volksgezondheid en de minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen. De omstandigheid dat in de huidige regering één lid terzelfder tijd bevoegd is voor de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en voor de Landbouw doet geen afbreuk aan het feit dat het optreden van deze minister met betrekking tot het ontwerp enkel in zijn hoedanigheid van minister bevoegd voor de Kleine en Middelgrote Ondernemingen vereist is (1). Men verwijze derhalve in het vijfde lid van de aanhef alleen naar die hoedanigheid.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 3 en voor de vermelding inzake de medeondertekening.

Artikel 2

1. Gelet op de datum waarop het voorliggende advies gegeven wordt, is het tweede lid zonder voorwerp en dient het weggelaten te worden.

2. Het derde lid, waarin de datum van 30 juni 1997 vervangen zou moeten worden door "de datum van inwerkingtreding van dit besluit", zou het voorwerp moeten uitmaken van een afzonderlijk artikel, te plaatsen vóór de bepaling van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp.

(1) Zie artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de bescherming en voorlichting van de consument.

Bijlage

Het verdient te dezen aanbeveling de tekst van de richtlijn zo getrouw mogelijk te volgen. Men schrijve derhalve in de Nederlandse tekst van de punten 2 en 3 "Deze vermelding wordt samen met de verkoop-benaming ..." in plaats van "Deze vermelding wordt bij de verkoop-benaming ...".

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à transposer en droit interne la directive 96/21/CE du Conseil du 29 mars 1996 modifiant la directive 94/54/CE de la Commission relative à l'indication sur l'étiquetage de certaines denrées alimentaires d'autres mentions obligatoires que celles prévues par la directive 79/112/CEE.

La directive à transposer a principalement pour but de compléter l'annexe de la directive 94/54/CE précitée.

En vue de réaliser cette transposition, le présent projet complète le point IV de l'annexe à l'arrêté royal du 13 novembre 1986 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Aux termes de l'article 2 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, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies, réglementer la fabrication de denrées alimentaires. Conformément à l'article 1er, 4°, de la loi, il y a lieu d'entendre également par "fabrication" "le conditionnement et l'étiquetage".

L'article 4, § 1er, de cette loi autorise en outre le Roi à établir la liste des additifs qui peuvent être

.../...

utilisés dans les denrées alimentaires et à indiquer les informations qui doivent figurer, en ce qui concerne ces additifs, sur l'emballage de ces denrées alimentaires.

2. Il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 précitée, aux termes duquel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation et la modification de dispositions légales.

2.1. Ainsi qu'il a été explicité dans l'exposé des motifs relatif au projet qui a conduit à la loi du 24 janvier 1977, la disposition citée autorise le Roi à "adapter la loi aux obligations qui peuvent être imposées à la Belgique par des règlements, décisions ou directives de la (C.E.)" (1).

Le pouvoir ainsi déferé au Roi est plus vaste que celui visé à l'article 108 de la Constitution, et qui concerne la prise de mesures en exécution de la loi. L'habilitation à modifier des dispositions législatives trouve un appui à l'article 105 de la Constitution, aux termes duquel le Roi a notamment les pouvoirs que "lui

(1) Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 14.

attribuent formellement les lois particulières portées en vertu de la Constitution même" (1).

L'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 doit donc être considéré comme une disposition qui étend le pouvoir du Roi au delà des limites de l'exécution proprement dite de la loi.

Une disposition semblable se retrouve dans d'autres dispositions législatives, visant chacune à l'adaptation indispensable de la législation à des obligations internationales. Dans toutes ces dispositions, le pouvoir du Roi de fixer des normes ayant force de loi est rendu tributaire d'une délibération en Conseil des ministres. Avec d'autres exigences parfois, cette délibération est considérée comme une garantie essentielle, au sens d'un contrepoids à la renonciation à l'exercice d'une compétence par le législateur (2). Pareille garantie se conçoit, si l'on tient compte du fait que le Roi se voit accorder le pouvoir de donner exécution à des règles de droit qui n'ont pas été fixées par le législateur même. En d'autres termes, ce n'est que sous des conditions bien déterminées que le Roi peut

(1) Cf. Cass., 3 mai 1974, avec concl. proc. gén. W.J. Ganshof van der Meersch, Pas., 1974, I, 911.

(2) Voir, purement à titre d'exemple, le rapport fait par la commission de la Chambre sur le projet qui a abouti à la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, Doc. parl., Chambre, S.E. 1968, n° 89-2, p. 4.

élaborer des règles dont les principes de base n'ont pas été arrêtés par le législateur même.

La section de législation du Conseil d'Etat estime que la situation est tout autre lorsque, pour prendre une mesure d'exécution, le Roi peut trouver un fondement légal dans une disposition de la loi, autre que l'article 20, § 1er, précité. En effet, dans de tels cas, les limites posées à l'intervention du pouvoir exécutif ont été prévues, par définition, par le législateur même.

Même lorsque la mesure d'exécution d'une telle disposition législative tend simultanément à la transposition, dans le droit belge, d'une disposition de droit international ou supranational, le Roi peut trouver dans la disposition visée un fondement légal suffisant en soi. La section de législation estime que, si l'on exige, dans ces conditions, que le Roi respecte la forme particulière, imposée par l'article 20, § 1er, de la loi, pour prendre des mesures dont le législateur n'a pas fixé les principes de base, cela revient à considérer que l'article 20, § 1er, limite les possibilités d'intervention du Roi. Toutefois, pareille interprétation ne paraît pas conforme à la ratio legis de cette disposition qui, ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, tend au contraire à élargir les pouvoirs du Roi.

La section de législation estime, dès lors, que si un arrêté royal est pris en exécution d'une disposition de la loi du 24 janvier 1977, autre que l'article 20, § 1er, la délibération en Conseil des ministres n'est pas requise,

.../...

même si la mesure tend simultanément à transposer dans le droit belge une directive de la Communauté européenne.

2.2. Il y a toutefois lieu de faire référence à un arrêt de la Cour de cassation du 30 avril 1992, selon lequel tout arrêté pris en exécution de la loi du 24 janvier 1977 et rendant le droit interne conforme à une directive de la Communauté européenne, doit, pour satisfaire à l'article 20, § 1er, de cette loi, être délibéré en Conseil des ministres (1). Le Conseil d'Etat, section d'administration, s'est entre-temps rallié à cette jurisprudence (2).

La jurisprudence susvisée donne en d'autres termes une réponse positive à la question de savoir si une mesure d'exécution, qui trouve un fondement légal dans une disposition de la loi du 24 janvier 1977, doit être réputée tomber également sous le coup de l'article 20, § 1er, de cette loi, lorsque l'objet de cette mesure consiste dans la transposition en droit interne de dispositions du droit international ou supranational.

Même si la section de législation ne partage pas ce point de vue, elle ne peut qu'attirer l'attention des

(1) Cass., 30 avril 1992, Pas., 1992, I, p. 763, n° 454. Pour l'arrêt attaqué, voir Liège, 13 juillet 1990, avec note de J.-F. Neuray, J.L.M.B., 1991, 763. Voir également, pour une approbation de la jurisprudence de la Cour de cassation, M. Verhaeghe, "Over gevaarlijke preparaten en (nog) gevaarlijker wetsbepalingen", R.W., 1995-96, 873-875.

(2) Conseil d'Etat, 28 juin 1996, b.v. Vrumona, n° 60.582.

auteurs du projet sur le risque de voir annulé ou déclaré non applicable l'arrêté en projet, faute de délibération préalable en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le premier alinéa du préambule, la référence à l'article 22, § 3, doit être supprimée. Cette disposition ne procure en effet aucun fondement légal au projet. Il y a en revanche lieu de viser l'article 4, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977.

Vu l'observation générale 2, il pourrait également être fait référence à l'article 20, § 1er, de la loi.

2. Dans la référence à l'arrêté royal du 13 novembre 1986 (deuxième alinéa du préambule), il peut suffire de viser l'annexe. Ce référant pourra dès lors être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 13 novembre 1986 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, notamment l'annexe, modifiée par les arrêtés royaux des 6 mars 1992, 31 décembre 1992 et 13 décembre 1995;".

.../...

3. Le projet est proposé conjointement par le ministre des Affaires économiques, le ministre de la Santé publique et le ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises. La circonstance que dans le gouvernement actuel, un membre est à la fois compétent pour les Petites et Moyennes Entreprises et pour l'Agriculture n'altère en rien le fait que l'intervention de ce ministre en ce qui concerne le projet est uniquement requise en sa qualité de ministre compétent pour les Petites et Moyennes Entreprises (1). Il y a dès lors lieu de faire référence, au cinquième alinéa du préambule, à cette seule qualité.

Cette observation s'applique également à l'article 3 et à la mention relative au contreseing.

Article 2

1. Vu la date à laquelle le présent avis est rendu, l'alinéa 2 est sans objet et doit être supprimé.

2. L'alinéa 3, dans lequel la date du 30 juin 1997 devrait être remplacée par "la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté", devrait faire l'objet d'un article distinct, à insérer avant la disposition de l'article 2, alinéa 1er, du projet.

(1) Voir l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Annexe

Il est recommandé en l'espèce de suivre le plus fidèlement possible le texte de la directive. Il convient dès lors d'écrire dans le texte néerlandais des points 2 et 3 "Deze vermelding wordt samen met de verkoopbenaming ..." au lieu de "Deze vermelding wordt bij de verkoopbenaming ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER