

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.108/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.108/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 maart 2003 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "dat de voorwaarden voor het gebruik van het label, het pictogram alsook de kleuren, de afmetingen en de plaats waar het op het product moet worden geplaatst, ter uitvoering van artikel 3, § 5 van de wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie, vastlegt", heeft op 28 april 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 18 mars 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'utilisation du label, le pictogramme ainsi que les couleurs et les dimensions du pictogramme et l'endroit où il doit être apposé sur le produit, en exécution de l'article 3, § 5, de la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable", a donné le 28 avril 2003 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 3, § 5, van de wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie draagt de Koning op om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden te bepalen voor het gebruik van het label, het pictogram, alsook de kleuren, de afmetingen en de plaats waar het op het product moet worden geplaatst.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de aangehaalde wetsbepaling. Die bepaling kan, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, worden geacht rechtsgrond te verlenen aan het ontwerp.

2. Artikel 2, § 1, van het ontwerp maakt melding van "een certificaat dat werd uitgereikt door de minister". Uit de wet van 27 februari 2002 valt niet af te leiden dat een certificaat dient te worden uitgereikt aan de onderneming waaraan het label is toegekend. Het vereiste van een certificaat kan evenwel worden beschouwd als een accessorium van de bevoegdheid die artikel 3 van de wet van 27 februari 2002 aan de minister toekent. Het opleggen van dergelijk certificaat kan derhalve worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet beschikt, gelezen in samenhang met artikel 3 van de wet van 27 februari 2002.

.../...

3. Artikel 2, § 2, van het ontwerp regelt het geval waarin het label wordt gebruikt "voor niet-commerciële doeleinden". Derhalve wordt er in het ontwerp van uitgegaan dat het label zou kunnen worden gebruikt voor andere doeleinden dan dat waarvan in de wet van 27 februari 2002 uitdrukkelijk melding wordt gemaakt, zijnde het gebruik "bij de promotie van producten" door ondernemingen. Het staat niet aan de Koning om, zonder machtiging door de wetgever, het gebruik van het label te regelen voor andere doeleinden dan die waarvan in de wet van 27 februari 2002 wordt melding gemaakt. Artikel 2, § 2, ontbeert derhalve de vereiste rechtsgrond.

4. Luidens artikel 5, § 3, van het ontwerp kan de minister het gebruik van het label "onderwerpen aan bijkomende regels". Het vaststellen van dergelijke bijkomende regels kan enkel door de Koning gebeuren, gelet op het bepaalde in artikel 3, § 5, van de wet van 27 februari 2002. Aangezien in het ontwerp niet in dergelijke "bijkomende regels" wordt voorzien, doch het vaststellen ervan aan de minister wordt doorgeschoven, is artikel 5, § 3, van het ontwerp op dat punt niet in overeenstemming met de wet en kan het niet ongewijzigd behouden blijven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking 2 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, vulle men de aanhef van het ontwerp aan met een lid, dat het eerste lid dient te worden en dat luidt :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;"

2. Op het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, dat het tweede lid dient te worden, kan worden geschreven "..., inzonderheid op artikel 3, § 5;"

Artikel 1

1. Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 1, 3°, van het ontwerp dient te worden geschreven : "... bedoeld in artikel 3 van de wet;".

2. Ter wille van de duidelijkheid, schrijve men in artikel 1, 4°, van het ontwerp "... dat het label bedoeld in artikel 3, § 5, van de wet weergeeft".

Artikel 2

1. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, derde lid, van het ontwerp vervange men het woord "voorbeeld" door het woord "model".

2. In verband met het bepaalde in artikel 2, § 2, van het ontwerp dient te worden verwezen naar opmerking 3 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond.

Artikel 3

In een normatieve tekst worden in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt omdat de verplichting reeds voortvloeit uit de normatieve bepaling zelf. In artikel 3, § 1, van het ontwerp schrijve men derhalve "Het pictogram wordt aangebracht op" in plaats van "Het pictogram moet worden aangebracht op".

Artikel 4

1. In artikel 4, § 1, van het ontwerp en in de bijlage wordt het pictogram van het label weergegeven.

Luidens artikel 8 van het ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de wet van 27 februari 2002 ter bevordering van de sociaal verantwoorde productie", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 23 januari 2003 het advies 34.409/1 heeft uitgebracht, bevat het pictogram "een expliciete formulering over het label, alsook een telefoonnummer en de vermelding van een website waarop het mogelijk zal zijn alle informatie over het label te bekomen".

Wil de weergave van het pictogram in artikel 4, § 1, van het ontwerp en in de bijlage overeenstemmen met de omschrijving die in het aangehaalde artikel 8 van het ontwerp 34.409/1 wordt gegeven, dan dient het pictogram tevens melding te maken van een telefoonnummer.

2. Ter wille van de eenvormigheid met de in de wet van 27 februari 2002 gebruikte terminologie, vervange men in de Nederlandse tekst van artikel 4, § 3, tweede lid, na het tweede streepje, de woorden "het bedrijf of van zijn product" door de woorden "de onderneming of van haar product".

Artikel 5

1. In de Franse tekst van artikel 5, § 1, moet "courriel" worden geschreven in plaats van "courrielle".

2. Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, wordt voor artikel 5, § 2, de volgende redactie ter overweging gegeven :

"Ingeval de minister naar aanleiding van een in artikel 3, § 6, van de wet bedoelde klacht vaststelt dat een onderneming de bepalingen van dit besluit niet naleeft, brengt hij die onderneming op de hoogte van de op haar rustende verplichting om die bepalingen zo spoedig mogelijk na te komen".

3. In verband met de bevoegdheid van de minister om "bijkomende regels" vast te stellen, volstaat het te verwijzen naar opmerking 4 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond.

4. Het verdient aanbeveling om in de tweede zin van artikel 5, § 3, van het ontwerp duidelijker aan te geven dat de beslissing van de minister dient te vermelden dat er een beroepsmogelijkheid is en overeenkomstig welke regels dat beroep moet worden ingesteld.

Artikel 6

Tenzij er een specifieke reden bestaat waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 6 te worden weggelaten.

OBSERVATION PREALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'article 3, § 5, de la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable charge le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions d'utilisation du label, le pictogramme ainsi que les couleurs et les dimensions du pictogramme et l'endroit où il doit être apposé sur le produit.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend donner exécution à la disposition légale évoquée. Cette disposition peut, sous réserve des observations formulées ci-dessous, être censée procurer un fondement légal au projet.

2. L'article 2, § 1^{er}, du projet fait état d'un "certificat délivré par le ministre". La loi du 27 février 2002 ne permet pas d'établir qu'un certificat doit être délivré à l'entreprise à laquelle est accordé le label. L'exigence d'un certificat peut toutefois être considérée comme un accessoire de la compétence que l'article 3 de la loi du 27 février 2002 accorde au ministre. L'imposition de pareil certificat peut dès lors entrer dans le cadre du pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi conformément à l'article 108 de la Constitution, en combinaison avec l'article 3 de la loi du 27 février 2002.

.../...

3. L'article 2, § 2, du projet règle le cas où le label est utilisé "à des fins non commerciales". Le projet considère dès lors que le label pourrait être utilisé à des fins autres que celle dont fait état expressément la loi du 27 février 2002, à savoir l'utilisation "dans la promotion des produits" par des entreprises. Il n'appartient pas au Roi de régler, sans y être habilité par le législateur, l'utilisation du label à des fins autres que celle dont fait état la loi du 27 février 2002. L'article 2, § 2, est dès lors dépourvu du fondement légal requis.

4. Aux termes de l'article 5, § 3, du projet, le ministre peut soumettre l'utilisation du label "à des dispositions complémentaires". Vu la règle énoncée à l'article 3, § 5, de la loi du 27 février 2002, pareilles dispositions ne peuvent être dictées que par le Roi. Etant donné que le projet ne prévoit pas de telles "dispositions complémentaires", mais que leur établissement y est confié au ministre, l'article 5, § 3, du projet n'est, sur ce point, pas conforme à la loi et ne saurait être maintenu tel quel.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée au 2 lors de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il convient de compléter le préambule du projet au moyen d'un alinéa, qui devient le premier alinéa et qui s'énonce comme suit :

"Vu l'article 108 de la Constitution;"

2. A la fin du premier alinéa du préambule du projet, qui devient le deuxième alinéa, on écrira "... , notamment l'article 3, § 5;"

Article 1^{er}

1. A la fin du texte néerlandais de l'article 1^{er}, 3°, du projet, il convient d'écrire : "... bedoeld in artikel 3 van de wet;".
2. Par souci de clarté, on écrira à l'article 1^{er}, 4°, du projet "... qui représente le label visé à l'article 3, § 5, de la loi".

Article 2

1. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, il convient de remplacer le mot "voorbeeld" par "model".
2. En ce qui concerne la règle énoncée à l'article 2, § 2, du projet, il convient de renvoyer à l'observation formulée au point 3 de l'analyse de la portée et du fondement légal.

Article 3

En principe, des mots tels que "devoir" ou "falloir" ne s'emploient pas dans un texte normatif, dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle proprement dite. Il convient dès lors d'écrire à l'article 3, § 1^{er}, du projet "Le pictogramme figure" au lieu de "Le pictogramme doit figurer".

Article 4

1. L'article 4, § 1^{er}, du projet et l'annexe reproduisent le pictogramme du label.

Aux termes de l'article 8 du projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable", sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu, le 23 janvier 2003, l'avis 34.409/1, le pictogramme "comporte un libellé explicite sur le label, ainsi qu'un numéro de téléphone et la mention d'un site web où il sera possible d'obtenir toute information sur le label".

Si l'on veut que la représentation du pictogramme à l'article 4, § 1^{er}, du projet et dans l'annexe soit conforme à la définition donnée dans l'article 8 susvisé du projet 34.409/1, il conviendra d'y mentionner également un numéro de téléphone.

2. Par souci d'uniformité avec la terminologie employée dans la loi du 27 février 2002, il convient de remplacer, dans le texte néerlandais de l'article 4, § 3, alinéa 2, après le second tiret, les mots "het bedrijf of van zijn product" par "de onderneming of van haar product".

Article 5

1. Dans le texte français de l'article 5, § 1^{er}, il faut écrire "courriel" au lieu de "courrielle".

2. Dans la mesure où elle correspond à l'intention des auteurs du projet, la rédaction suivante est suggérée pour l'article 5, § 2 :

"Si, à la suite d'une plainte visée à l'article 3, § 6, de la loi, le ministre constate qu'une entreprise ne respecte pas les dispositions du présent arrêté, il informe cette entreprise de l'obligation qui lui incombe de respecter ces dispositions dans les plus brefs délais".

3. En ce qui concerne la compétence du ministre pour arrêter des "dispositions complémentaires", il suffit de renvoyer à l'observation formulée au point 4 de l'analyse de la portée et du fondement légal.

4. Il est recommandé d'indiquer plus clairement dans la seconde phrase de l'article 5, § 3, du projet que la décision du ministre doit mentionner la possibilité d'un recours ainsi que les règles suivant lesquelles ce recours doit être introduit.

Article 6

A moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger aux règles usuelles concernant l'entrée en vigueur d'arrêtés, on supprimera l'article 6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME