

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.877/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 februari 2003 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie" (rolnummer 34.947/1), welke adviesaanvraag, waarvoor geen termijn is bepaald, na toepassing van artikel 84*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is aangevuld met een brief van 12 september 2003 (rolnummer 35.877/1), heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.877/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de L'Économie, le 21 février 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux produits de cacao et de chocolat destiné à l'alimentation humaine" (n° de rôle 34.947/1), demande complétée, après application de l'article 84*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, par une lettre du 12 septembre 2003 (n° de rôle 35.877/1), a donné le 14 octobre 2003 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de omzetting van de richtlijn 2000/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 juni 2000 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie (hierna: de richtlijn).

Voor de omzetting in het interne recht kan rechtsgrond worden gevonden in:

- 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, volgens welk artikel de Koning in het belang van de volksgezondheid regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen. Deze bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheid de samenstelling van de voedingsmiddelen te bepalen, de overeenstemmende benamingen ervan vast te stellen, alsook de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie;
- artikel 14, § 1, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, volgens welke bepaling aan de Koning, onverminderd de bevoegdheid die Hem is verleend op het gebied van de volksgezondheid door de wet van 24 januari 1977, een aantal bevoegdheden met betrekking tot producten worden verleend, met het oog op het waarborgen van de eerlijkheid van de handelsverrichtingen of de bescherming van de consument.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op wat hiervoor over de rechtsgrond is opgemerkt, kan de verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar de wet van 14 juli 1991 worden gepreciseerd door specifiek te verwijzen naar artikel 14, § 1, van de wet.

.../...

Artikel 1

Meer in overeenstemming met de richtlijn (zie bijlage I, A, 4, c), eerste streepje van de richtlijn) dient in de Nederlandse tekst van artikel 1, § 2, 7°, tweede lid, d), van het ontwerp te worden geschreven " ... wordt vervangen door:

- «met room» of «roommelk» : dient ...".

Artikel 3

De redactie van artikel 3, § 2, van het ontwerp wijkt af van de formulering in bijlage I, B, 1, van de richtlijn. Daardoor dreigt verwarring te ontstaan doordat in de richtlijn het lid "Ten opzichte van het totale gewicht van het eindproduct mag de hoeveelheid toegevoegde, voor menselijke consumptie geschikte stoffen niet meer dan 40 % bedragen" betrekking heeft op de toevoeging van andere voor menselijke consumptie geschikte stoffen bedoeld in punt 1. In het ontwerp wordt die bepaling opgenomen in het tweede lid, bij het verbod van het gebruik van dierlijke vetten en bereidingen daarvan, die niet uitsluitend van melk afkomstig zijn.

Om verwarring te vermijden dient de zin "De hoeveelheid van de aldus toegevoegde stoffen mag ten opzichte van het totale gewicht van het eindproduct niet meer dan 40 % bedragen" als een apart derde lid in artikel 3, § 2, van het ontwerp te worden opgenomen.

Artikel 4

In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp wordt de zinsnede "inzake de kwaliteit van het product" beter vervangen door de terminologie zoals die in de richtlijn voorkomt, namelijk "betreffende kwaliteitscriteria".

Artikel 5

1. Het is legistiek niet gebruikelijk leden van een normatieve tekst te nummeren. In artikel 5, § 2, van het ontwerp dienen derhalve de vermeldingen "1°", "2°" en "3°", aan het begin van de respectieve leden, te worden geschrapt.

2. Volgens de gemachtigde worden in artikel 5, §§ 2 en 5, van het ontwerp producten geregeld die niet onder de richtlijn vallen en is er derhalve geen conflict met artikel 4 van de richtlijn, waaruit volgt dat voor de in bijlage I van de richtlijn omschreven producten de lidstaten geen bepalingen mogen vaststellen die niet in de richtlijn zijn vervat.

Krachtens artikel 8 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, dienen dergelijke regels eerst bij de Europese Commissie te worden aangemeld. Het is onder het voorbehoud dat dit is gebeurd of alsnog gebeurt, dat de Raad van State advies verleent.

3. De Nederlandse tekst van artikel 5, § 3, van het ontwerp (inzonderheid "moet voldoen aan de eisen aan die waar in dit besluit gesteld") dient beter in overeenstemming te worden gebracht met de Franse tekst van het ontwerp.

4. Aan de opsomming in artikel 5, § 4, eerste lid, moeten de punten 12° en 13° worden toegevoegd (vergelijk met artikel 3, lid 3, van de richtlijn).

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat overtredingen van het besluit gestraft worden met de straffen bedoeld in de wetten van 24 januari 1977 en 14 juli 1991. Dat artikel zou beter worden geschrapt uit het ontwerp, enerzijds omdat een expliciete

.../...

rechtsgrond ontbreekt, en anderzijds omdat de overtredingen van de ontworpen wijzigingen hoe dan ook gestraft zullen kunnen worden op grond van de bepalingen van de betrokken wetten die de overtreding van uitvoeringsbesluiten van de artikelen die rechtsgrond bieden voor het ontwerp strafbaar stellen.

Artikelen 7 en 8

1. Uit de artikelen 7 en 8 van het ontwerp blijkt de bedoeling om de ontworpen regeling te laten terugwerken tot 3 augustus 2003, datum vóór dewelke de richtlijn diende te zijn omgezet (zie artikel 8, lid 1, van de richtlijn). Dat laatste gegeven is op zich onvoldoende om de terugwerkende kracht te verantwoorden.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

2. Het tweede lid van artikel 8 van het ontwerp zou in een aparte opheffingsbepaling, in te voegen tussen de artikelen 7 en 8, dienen te worden opgenomen.

PORTÉE ET FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de transposer la directive 2000/36/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 23 juin 2000 relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (ci-après: la directive).

La transposition en droit interne peut trouver son fondement légal dans:

- 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, qui prévoit que dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires. Ce pouvoir implique, entre autres, la possibilité de déterminer la composition des denrées alimentaires, d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information;
- l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, qui prévoit que sans préjudice de la compétence qui Lui est conférée dans le domaine de la santé publique par la loi du 24 janvier 1977, un certain nombre de compétences sont attribuées au Roi en rapport avec des produits, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales ou la protection du consommateur.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Eu égard à l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement légal, la référence que le deuxième alinéa du préambule fait à la loi du 14 juillet 1991 peut être précisée par une mention spécifique de l'article 14, § 1^{er}, de la loi.

.../...

Article 1^{er}

Pour se conformer davantage à la directive (voir l'annexe I, A, 4, c), premier tiret, de la directive), il faut écrire dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 2, 7°, alinéa 2, d), du projet "... wordt vervangen door:

- «met room» of «roommelk» : dient ...".

Article 3

L'énoncé de l'article 3, § 2, du projet s'écarte de la formulation de l'annexe I, B, 1, de la directive. Cette divergence risque de prêter à confusion dès lors que, dans la directive, l'alinéa "La quantité de ces matières comestibles ajoutées, rapportée au poids total du produit fini, ne doit pas dépasser 40 %" concerne l'addition d'autres matières comestibles visée au point 1. Dans le projet, cette disposition est incorporée dans l'alinéa 2, à l'interdiction d'ajouter des matières grasses animales ne provenant pas exclusivement du lait et des denrées préparées à partir de ces matières grasses.

Pour éviter toute confusion, il faut faire figurer la phrase "La quantité totale de ces matières ainsi ajoutées, rapportée au poids total du produit fini, ne peut être supérieure à 40 %" comme un alinéa 3 distinct dans l'article 3, § 2, du projet.

Article 4

À l'article 4, alinéa 2, du projet, il est préférable de remplacer le segment de phrase "se rapportant à la qualité" par la terminologie employée dans la directive, à savoir "se rapportant à des critères de qualité".

Article 5

1. Il n'est pas d'usage en légistique de numérotter les alinéas d'un texte normatif. À l'article 5, § 2, du projet, il faut dès lors supprimer les mentions "1°", "2°" et "3°" au début de chaque alinéa.

2. Selon le délégué, l'article 5, §§ 2 et 5, du projet réglemente des produits qui ne sont pas soumis à la directive. Il n'y a donc aucun conflit avec l'article 4 de la directive dont il résulte que pour les produits définis à l'annexe I de la directive, les États membres ne peuvent adopter des dispositions non prévues par la directive.

En vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, pareilles règles doivent d'abord être communiquées à la Commission européenne. C'est sous réserve que cette communication a été effectuée ou sera encore effectuée, que le Conseil d'État rend son avis.

3. Le texte néerlandais de l'article 5, § 3, du projet (notamment "moet voldoen aan de eisen aan die waar in dit besluit gesteld") devrait mieux correspondre au texte français du projet.

4. À l'énumération figurant à l'article 5, § 4, alinéa 1^{er}, il faut ajouter les 12° et 13° (comparer avec l'article 3, paragraphe 3, de la directive).

Article 6

L'article 6 du projet dispose que les infractions à l'arrêté sont punies des peines prévues par les lois des 24 janvier 1977 et 14 juillet 1991. Il serait préférable de supprimer cet article du projet, d'une part, parce qu'un fondement légal explicite fait défaut et, d'autre part, parce que les infractions aux modifications en projet seront en tout état de cause punies sur la base des dispositions des lois concernées qui sanctionnent l'infraction aux arrêtés d'exécution des articles procurant un fondement légal au projet.

Articles 7 et 8

1. Selon les articles 7 et 8 du projet, l'intention est de faire rétroagir les dispositions en projet au 3 août 2003, date avant laquelle la directive devait être

transposée (voir l'article 8, paragraphe 1, de la directive). Ce dernier élément est en soi insuffisant pour justifier l'effet rétroactif.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et, de ce fait, ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité du régime en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

2. L'alinéa 2 de l'article 8 du projet devrait faire l'objet d'une disposition abrogatoire distincte à insérer entre les articles 7 et 8.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

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

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. J. BAERT.

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.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME