

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.944/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 april 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 februari 1991 betreffende voedingsmiddelen bestemd voor bijzondere voeding", heeft op 15 mei 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdende met het ogenblik 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe richtlijn 2006/141/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 22 december 2006 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding en tot wijziging van richtlijn 1999/21/EG om te zetten in de interne rechtsorde.

Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 18 februari 1991 betreffende voedingsmiddelen bestemd voor bijzondere voeding gewijzigd.

.../...

4.1. Rechtsgrond daartoe wordt in het algemeen geboden door 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.

Op basis van dat artikel kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op het vlak van de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen. Deze bevoegdheid bevat onder andere de mogelijkheid om 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, dit op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort. De Koning kan, meer in het bijzonder, op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad, regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven voor het in de handel brengen van onder meer voedingsmiddelen waaraan vitamines, oligo-elementen of andere nutriënten werden toegevoegd.

4.2. In het ontworpen onderdeel 5.1.2.3 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 18 februari 1991 zijn voorschriften opgenomen betreffende nitraten en nitrieten. Die bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, van de wet van 24 januari 1977, op grond waarvan de Koning, op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad, de aanwezigheid van contaminanten in voedingsmiddelen kan reglementeren, verbieden of beperken.

4.3. Het ontworpen onderdeel 5.1.3 van de genoemde bijlage bevat een regeling inzake de verpakking van volledige zuigelingenvoeding. Die bepaling vindt rechtsgrond in artikel 3, 2/, b), van de wet van 24 januari 1977 op grond waarvan de Koning regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan voorschrijven op het gebruik van voor voedingsmiddelen bestemde verpakkingen welke van die aard zijn dat zij door hun vorm of voorkomen voor de verbruiker een gevaar kunnen opleveren.

4.4. In het ontworpen onderdeel 5.1.5 van de genoemde bijlage zijn voorschriften opgenomen betreffende reclame inzake volledige zuigelingenvoeding. Die bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 7, § 1, 1/, van de wet van 24 januari 1977, op grond waarvan de Koning in het belang van de volksgezondheid regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan voorschrijven voor de reclame betreffende de voedingsmiddelen

in verband met hun samenstelling of met diëtische eigenschappen of met hun uitwerking op de gezondheid.

4.5. Geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit bieden de in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 3 en 20 van de wet van 24 januari 1977.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast in het licht van hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 4

6. De gemachtigde verklaarde dat de bij artikel 4 toe te voegen woorden enkel in artikel 7, § 2, van het koninklijk besluit van 18 februari 1991 moeten worden aangebracht, en bijgevolg niet in artikel 7, § 1, van dat besluit. Dit dient in artikel 4 duidelijker te worden aangegeven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.944/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 25 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal " modifiant l'arrêté royal du 18 février 1991 relatif aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière", a donné le 15 mai 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État 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 une disposition réglementaire.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à transposer dans l'ordre juridique interne la directive 2006/141/CE de la Commission des Communautés européennes du 22 décembre 2006 concernant les préparations pour nourrissons et les préparations de suite et modifiant la directive 1999/21/CE.

C'est à cette fin qu'est modifié l'arrêté royal du 18 février 1991 relatif aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière.

4.1. Le fondement juridique général est fourni par 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.

.../...

Sur la base de cet article, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, 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, sur proposition du ministre qui a la santé publique dans ses attributions. Le Roi peut, en particulier, sur proposition ou après avis du Conseil supérieur d'Hygiène, réglementer et interdire la mise dans le commerce notamment de denrées alimentaires auxquelles ont été ajoutés des vitamines, des oligo-éléments ou d'autres nutriments.

4.2. Le point 5.1.2.3 en projet de l'annexe à l'arrêté royal du 18 février 1991 comporte des prescriptions concernant les nitrates et les nitrites. Ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, selon lequel le Roi peut, sur proposition ou après avis du Conseil supérieur d'Hygiène, réglementer, interdire ou limiter, dans les denrées alimentaires, la présence de contaminants.

4.3. Le point 5.1.3 en projet de l'annexe précitée réglemente le conditionnement des préparations pour nourrissons. Cette disposition trouve son fondement juridique dans l'article 3, 2/, b), de la loi du 24 janvier 1977, selon lequel le Roi peut réglementer et interdire l'emploi d'emballages destinés aux denrées alimentaires et susceptibles de présenter un danger pour le consommateur du fait de leur forme ou de leur présentation.

4.4. Le point 5.1.5 en projet de l'annexe précitée énonce des prescriptions en matière de publicité pour les préparations pour nourrissons. Ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, 1/, de la loi du 24 janvier 1977, selon lequel le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la publicité concernant les denrées alimentaires et relative à leur composition ou à des propriétés diététiques ou à leur effet sur la santé.

4.5. Les articles 3 et 20 de la loi du 24 janvier 1977, cités au premier alinéa du préambule, ne confèrent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

.../...

Préambule

5. Il y a lieu d'adapter le premier alinéa du préambule en tenant compte de ce qui a été observé à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 4

6. Le délégué a déclaré que les mots visés à l'article 4 ne doivent être ajoutés que dans l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 18 février 1991, et par conséquent pas dans l'article 7, § 1^{er}, de cet arrêté. Il y a lieu de l'indiquer plus clairement à l'article 4.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT