

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.972/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 mei 2007 door de Minister van Consumentenzaken en door de Staatssecretaris van Sociale Economie verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot voorlichting van de bevolking aangaande het label ter bevordering van een sociaal verantwoorde productie en tot oprichting van een bezinningskamer aangaande het bewerkstelligen van een geïntegreerde aanpak van de sociaal en ecologisch verantwoorde productie", heeft op 15 mei 2007 het volgende advies gegeven:

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.

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op 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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de nadere regelen voor de voorlichting van de bevolking, en in het bijzonder van de consumenten en de ondernemingen, over de rol en de aard van het label bedoeld in artikel 3 van de wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie. Daarnaast bepaalt het ontwerp de samenstelling van de bezinningskamer bedoeld in artikel 8 van dezelfde wet, alsmede de nadere regelen voor zijn werking.

.../...

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling in beginsel rechtsgrond in de artikelen 6 en 8 van de wet van 27 februari 2002, waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

2.2. Artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het Comité voor een sociaal verantwoorde productie instaat voor de voorlichting van de bevolking en in het bijzonder van de consumenten en de ondernemingen, over de rol en de aard van het label en over de rol van het aankoopgedrag van de consument in de bevordering van sociaal verantwoorde productie.

Uit artikel 6 van de wet van 27 februari 2002 moet echter worden afgeleid dat de Koning zelf dient in te staan voor voornoemde voorlichting, en derhalve voor het bepalen van de nadere regelen dienaangaande. De Koning kan die opdracht bijgevolg niet zonder meer doorschuiven naar het Comité voor een sociaal verantwoorde productie. Daarbij dient bovendien in acht te worden genomen dat de opdrachten van dat comité op limitatieve wijze zijn omschreven in artikel 7, § 2, van de wet van 27 februari 2002. Het verlenen van voornoemde bevoegdheid aan het comité, welke niet kan worden ingepast in één van die opdrachten, kan bijgevolg ook vanuit dat oogpunt geen doorgang vinden.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat artikel 2, § 1, van het ontwerp de nodige rechtsgrond ontbeert. Aangezien de paragrafen 2 en 3 onlosmakelijk zijn verbonden met paragraaf 1, dient geheel het artikel 2 uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.3. Artikel 4, § 1, van het ontwerp regelt de samenstelling van de bezinningskamer. In dat verband bepaalt artikel 8, eerste lid, van de wet van 27 februari 2002 als beginsel dat de bezinningskamer is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Comité voor sociaal verantwoorde productie, ingesteld bij artikel 7 van die wet, en van het comité ingesteld bij de wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk. Gelet hierop, kunnen de leden bedoeld *sub 4/ tot 9/* van artikel 4, § 1, slechts deel uitmaken van de bezinningskamer op voorwaarde dat zij eveneens deel uitmaken van het comité bedoeld in artikel 7 van de wet van 27 februari 2002. Zo dat niet het geval is, dienen zij uit de samenstelling van de bezinningskamer te worden weggelaten. In het andere geval dient in de betrokken bepalingen beter tot uitdrukking te worden gebracht dat ook die leden wel degelijk deel uitmaken van voornoemd comité.

2.4. Artikel 5, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het secretariaat van de bezinningskamer wordt verzorgd door de administratie, "ondersteund door een organisatie die hiervoor een beheersovereenkomst heeft afgesloten met de minister bevoegd voor het Leefmilieu en de minister bevoegd voor de Sociale Economie".

Zo wel kan worden aangenomen dat de Koning op grond van zijn bevoegdheid om de nadere regelen voor de werking van de bezinningskamer vast te stellen (artikel 8, tweede lid, van de wet van 27 februari 2002) in elk geval een secretariaat kan instellen en dat toe te vertrouwen aan een overheidsdienst, kan integendeel op grond van dezelfde machtiging niet worden aangenomen dat hierbij een externe organisatie wordt betrokken waarmee een beheersovereenkomst wordt gesloten. Voor dergelijke regeling is een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever vereist. Aangezien die machtiging niet voorhanden is, ontbeert artikel 5, § 1, van het ontwerp, wat dat aspect betreft, de nodige rechtsgrond.

2.5. Artikel 5, § 3, van het ontwerp bepaalt dat het Comité voor een sociaal verantwoorde productie en het Comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk aan het secretariaat van de bezinningskamer nog andere taken kunnen toebedelen dan die bepaald in paragraaf 2 van artikel 5. Voor het toekennen van die bevoegdheid aan voornoemde comités is geen rechtsgrond voorhanden in artikel 8 van de wet van 27 februari 2002, noch in enige andere bepaling van die wet. Artikel 5, § 3, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.6. Artikel 6 van het ontwerp regelt de budgettaire allocatie van de uitgaven die voortvloeien uit de ontworpen regeling, hetgeen in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de wetgever ¹. Artikel 6 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

3. Voor artikel 3, §§ 2, 3 en 4, van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8, derde lid, van de wet van 27 februari 2002.

(1) Zie, wat betreft de uitgaven met betrekking tot het beheer van het label, het Comité voor sociaal verantwoorde productie en de raad van beroep, artikel 12 van de wet van 27 februari 2002.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp vertoont tal van gebreken op redactioneel-taalkundig vlak en behoort uit dat oogpunt geheel te worden nagekeken.

Artikel 1

Naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 1, 3/ en 4/, kan het in 2/ en 5/ van dat artikel volstaan te verwijzen naar de desbetreffende bepaling van de wet van 27 februari 2002, derhalve zonder die bepaling over te nemen of te parafraseren.

Artikel 3

Aangezien de bezinningskamer wordt opgericht bij artikel 8, eerste lid, van de wet van 27 februari 2002, dient artikel 3, § 1, van het ontwerp, luidens welk "de in artikel 8 van de wet bedoelde bezinningskamer wordt ingesteld", te vervallen.

Artikel 4

In artikel 4 van het ontwerp wordt veelvuldig het begrip "comité" gebruikt, terwijl telkens de bezinningskamer wordt bedoeld. Om elke verwarring met het Comité voor sociaal verantwoorde productie te vermijden, dient waar nodig het begrip "comité" te worden vervangen door "bezinningskamer".

Artikel 5

In artikel 5, § 1, van het ontwerp is niet duidelijk welke administratie precies wordt bedoeld. Het verdient aanbeveling in artikel 1 van het ontwerp dienaangaande een definitie op te nemen.

Artikel 7

Uit artikel 7 vloeit voort dat de ontworpen regeling onmiddellijk in werking zal treden, op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.972/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Consommation et la Secrétaire d'État à l'Économie sociale, le 2 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant information de la population en matière de label visant à promouvoir la production socialement responsable et création d'une chambre de réflexion en matière de réalisation d'une approche intégrée de la production socialement et écologiquement responsable", a donné le 15 mai 2007 l'avis suivant:

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 des dispositions réglementaires.

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fixe les modalités d'information de la population, et en particulier des consommateurs et des entreprises, sur le rôle et la nature du label visé à l'article 3 de la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable. En outre, le projet détermine la composition de la chambre de réflexion visée à l'article 8 de la même loi, ainsi que les modalités de son fonctionnement.

2.1. Sous réserve de ce qui sera observé ci-après, les dispositions en projet trouvent en principe un fondement juridique dans les articles 6 et 8 de la loi du 27 février 2002, visée au deuxième alinéa du préambule du projet.

2.2. L'article 2, § 1^{er}, du projet énonce que le comité pour une production socialement responsable est chargé d'assurer l'information de la population, et en

.../...

particulier des consommateurs et des entreprises, sur le rôle et la nature du label et sur le rôle du comportement d'achat du consommateur dans la promotion de la production socialement responsable.

Or, il se déduit de l'article 6 de la loi du 27 février 2002 que c'est le Roi Lui-même qui doit assurer l'information précitée et dès lors définir les modalités en la matière. Le Roi ne peut par conséquent simplement se défaire de cette mission pour la confier au comité pour une production socialement responsable. En outre, il faut tenir compte du fait que les missions de ce comité sont définies de manière limitative à l'article 7, § 2, de la loi du 27 février 2002. En conséquence, de ce point de vue aussi, l'attribution de la compétence précitée au comité, qui n'entre dans aucune de ces missions, est inadmissible.

Il résulte de ce qui précède que l'article 2, § 1^{er}, du projet est dépourvu du fondement juridique nécessaire. Dès lors que les paragraphes 2 et 3 sont indissolublement liés au paragraphe 1^{er}, c'est dans son entier que l'article 2 doit être omis du projet.

2.3. L'article 4, § 1^{er}, du projet règle la composition de la chambre de réflexion. À cet égard, l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 2002 énonce comme principe que la chambre de réflexion se compose de représentants du comité pour une production socialement responsable, institué par l'article 7 de cette loi, et du comité institué par la loi du 14 juillet 1994 portant création du Comité d'attribution du label écologique européen. En conséquence, les membres visés sous les points 4/ à 9/ de l'article 4, § 1^{er} ne peuvent faire partie de la chambre de réflexion que s'ils sont également membres du comité visé à l'article 7 de la loi du 27 février 2002. Si tel n'est pas le cas, ils doivent être omis de la composition de la chambre de réflexion. Dans l'affirmative, les dispositions concernées devraient mieux préciser que les membres visés font aussi effectivement partie du comité précité.

2.4. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que le secrétariat de la chambre de réflexion est assuré par l'administration, "soutenue par une organisation ayant conclu à cet effet un contrat de gestion avec le Ministre compétent pour l'Environnement et le Ministre compétent pour l'Economie sociale".

S'il peut être admis que sur la base de son pouvoir de fixer les modalités de fonctionnement de la chambre de réflexion (article 8, alinéa 2, de la loi du 27 février 2002), le Roi peut, en tout état de cause, instituer un secrétariat qui est confié à un service public, il ne peut être admis, en revanche, sur la base de la même habilitation, qu'une

organisation externe avec laquelle un contrat de gestion est conclu y soit associée. Pareille mesure requiert une habilitation expresse du législateur. Cette habilitation n'existant pas, l'article 5, § 1^{er}, du projet, est pour ce qui concerne cet aspect dépourvu du fondement juridique requis.

2.5. L'article 5, § 3, du projet prévoit que le comité pour une production socialement responsable et le comité d'attribution du label écologique européen peuvent encore attribuer au secrétariat de la chambre de réflexion d'autres tâches que celles visées au paragraphe 2 de l'article 5. En ce qui concerne l'attribution de cette compétence aux comités précités, il n'existe pas de fondement juridique à l'article 8 de la loi du 27 février 2002, ni dans quelque autre disposition de cette loi. On omettra par conséquent l'article 5, § 3, du projet.

2.6. L'article 6 du projet règle l'allocation budgétaire relative aux dépenses découlant des dispositions en projet, alors que cette mission relève en principe de la compétence du législateur¹. On omettra dès lors l'article 6 du projet.

3. L'article 3, §§ 2, 3 et 4, du projet trouve un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 8, alinéa 3, de la loi du 27 février 2002.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Le texte néerlandais du projet présente bon nombre d'imperfections sur le plan rédactionnel et linguistique et devra être entièrement revu de ce point de vue .

⁽¹⁾ Voir, à propos des dépenses relatives à la gestion du label, au comité pour une production socialement responsable et au conseil d'appel, l'article 12 de la loi du 27 février 2002.

Article 1^{er}

À l'instar de l'article 1^{er}, 3/ et 4/, il peut suffire aux 2/ et 5/ de cet article de se référer à la disposition concernée de la loi du 27 février 2002, et donc sans reproduire ni paraphraser cette disposition.

Article 3

Dès lors que la chambre de réflexion est créée par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 2002, on omettra l'article 3, § 1^{er}, du projet, selon lequel "la chambre de réflexion visée à l'article 8 de la loi est instituée".

Article 4

L'article 4 du projet utilise à plusieurs reprises la notion de "comité" alors que cet article vise chaque fois la chambre de réflexion. Pour éviter toute confusion avec le comité pour une production socialement responsable, on remplacera le cas échéant la notion de "comité" par celle de "chambre de réflexion".

Article 5

On n'aperçoit pas quelle administration est précisément visée à l'article 5, § 1^{er}, du projet. Il est recommandé d'inscrire à ce propos une définition dans l'article 1^{er} du projet.

Article 7

Il découle de l'article 7 que les dispositions en projet entreront immédiatement en vigueur le jour de leur publication au Moniteur belge.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, prévu par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée

.../...

en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut en principe renoncer à l'entrée en vigueur immédiate afin de permettre à chacun de disposer d'un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME