

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.495/1
VAN 14 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 21 april 2009 door de Minister van Ondernemen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de normering van bio-ethanol", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een norm vast te leggen voor bio-ethanol. Rechtsgrond daartoe wordt gezocht in, eensdeels, artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument en, anderdeels, artikel 5, § 1, eerste lid, 3/, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Overeenkomstig artikel 14, § 1, b), van de wet van 14 juli 1991 kan de Koning, onverminderd de bevoegdheid die hem is verleend op het gebied van de volksgezondheid, met het oog op het waarborgen van de eerlijkheid van de handelsverrichtingen of de bescherming van de consument "de voorwaarden van menging, samenstelling, presentatie, kwaliteit en veiligheid vastleggen, waaraan de producten moeten voldoen om al dan niet onder een bepaalde benaming op de markt te mogen worden gebracht".

Luidens artikel 5, § 1, eerste lid, 3/, van de wet van 21 december 1998 kan, teneinde het leefmilieu of de volksgezondheid te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, de Koning maatregelen nemen om "de eigenschappen, samenstelling, verpakking, presentatie en conditionering van een product met het oog op het op de markt brengen ervan, te reglementeren en de wijze te bepalen waarop bewezen of te kennen moet worden gegeven dat aan deze regels voldaan wordt".

VORMVEREISTEN

1. Het ontwerp dient te worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

.../...

2. Met toepassing van artikel 19, § 1, van de wet van 21 december 1998 moeten de ontwerpen van koninklijk besluit die uitvoering geven aan onder meer artikel 5, § 1, van die wet, om advies worden voorgelegd aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Krachtens artikel 124, eerste lid, van de wet van 14 juli 1991 dient het ontworpen besluit mede te worden voorgedragen door de minister die de middenstand onder zijn bevoegdheid heeft. Aan die vereiste dient alsnog te worden voldaan, wat uit de voordrachtformule dient te blijken. In dat geval moet de voornoemde minister ook worden betrokken bij de uitvoering en de medeondertekening van het besluit.

Tevens dienen de stellers van het ontwerp te worden gewezen op het bepaalde in artikel 6, § 4, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan "de Regeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen".

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Gevraagd naar de verhouding die bestaat tussen de ontworpen regeling en die welke is vervat in het koninklijk besluit van 4 maart 2005 betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines, verklaarde de gemachtigde onder meer:

"De norm in het voorliggend KB gaat over E 85 en dat is niet gewonnen uit biomassa gezien er 15% benzine toegevoegd is (zie annex bij het voorliggend KB). Wel dient opgemerkt te worden dat de titel van het voorliggend KB evenals van de annex niet 'bioethanol' mag zijn, doch wel 'E 85' moet zijn. Dus van een directe link met het KB van 4 maart 2005 is er geen sprake".

Het spreekt voor zich dat de duidelijkheid in het rechtsverkeer en bijgevolg de rechtszekerheid vereisen dat de bedoeling die aan de regelgeving ten grondslag ligt effectief en op ondubbelzinnige wijze tot uitdrukking wordt gebracht in de betrokken normatieve teksten. Het is zeer de vraag of dat in het om advies voorgelegde ontwerp het geval is, gelet op de verklaring van de gemachtigde in dit verband. In voorkomend geval,

.../...

en rekening houdend met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zal de tekst van het ontwerp moeten worden aangepast.

2. Aangezien het ontworpen koninklijk besluit mede rechtsgrond vindt in artikel 14, § 1, van de voornoemde wet van 14 juli 1991, moet overeenkomstig artikel 14, § 2, van dezelfde wet het ontworpen besluit ook om advies aan de Raad voor het Verbruik en de Hoge Raad voor de zelfstandigen en de KMO worden voorgelegd.

In de mate voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht zowel in de wet van 14 juli 1991, als in de wet van 21 december 1998, rijst trouwens de vraag waarom uitsluitend de Minister van Ondernemen is betrokken bij de medeondertekening van de ontworpen regeling en niet tevens de ministers die bevoegd zijn voor leefmilieu en volksgezondheid ⁽¹⁾.

3. Het ontwerp vertoont een groot aantal onvolkomenheden van legistieke aard. Zo ontbreken een begroetings- en een voordrachtformule en is er geen uitvoeringsbepaling. Indien het de bedoeling is de betrokken tabellen telkens in een afzonderlijke bijlage op te nemen, dienen de bijlagen te worden genummerd. Op bijlagen moet bovendien telkens een slotformule volgen, waarna dezelfde ondertekeningen als die onder het bepalend gedeelte dienen te volgen. Tot slot moeten in de aanhef van een besluit bepaalde vermeldingen voorkomen ⁽²⁾ en zijn andere overbodig ⁽³⁾.

Met het oog op een correcte opmaak van het ontworpen besluit kan nuttig gebruik worden gemaakt van de *"Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding*

⁽¹⁾ Dat in de aanhef van het ontwerp wordt gerefereerd aan "de bevoegdheid van de minister van ondernemen betreffende de normering" volstaat niet als antwoord op die vraag, gelet op de gediversifieerde rechtsgrond welke blijkbaar wordt beoogd.

⁽²⁾ Zo zou bijvoorbeeld melding moeten worden gemaakt van het advies dat de inspectie van Financiën op 17 april 2009 over het ontwerp heeft uitgebracht.

⁽³⁾ Een motivering in de zin van die welke voorkomt in het vijfde lid van de aanhef is, indien een formele motivering wettelijk niet is voorgeschreven, in principe overbodig.

voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten", Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Enig artikel

Het "Enig artikel" dient "Artikel 1" te worden, aangezien het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling. Daarenboven moet worden vermeld met het oog waarop de betrokken norm "van toepassing (wordt) verklaard" (bijvoorbeeld als voorwaarde voor het op de markt brengen van producten).

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.495/1
DU 14 MAI 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre pour l'Entreprise, le 21 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant normalisation du bioéthanol", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer une norme pour le bioéthanol. Le fondement juridique est recherché, d'une part, dans l'article 14 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur et, d'autre part, dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

Conformément à l'article 14, § 1^{er}, b), de la loi du 14 juillet 1991, le Roi peut, sans préjudice de la compétence qui Lui est conférée dans le domaine de la santé publique, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales ou la protection du consommateur, "fixer les conditions de composition, de constitution, de présentation, de qualité et de sécurité auxquelles doivent répondre les produits pour pouvoir être mis sur le marché, que ce soit sous une dénomination déterminée ou non".

Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi du 21 décembre 1998, le Roi peut, afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, prendre des mesures en vue "de réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué".

FORMALITÉS

1. Le projet doit être notifié à la Commission européenne conformément à la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

.../...

2. En application de l'article 19, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, les projets d'arrêtés royaux pris en exécution notamment de l'article 5, § 1^{er}, de cette loi doivent être soumis à l'avis du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur d'hygiène publique, du Conseil de la consommation et du Conseil central de l'Économie.

En vertu de l'article 124, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1991, l'arrêté en projet doit être proposé également par le ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions. Il faut encore remplir cette obligation, ce qui doit se traduire dans la formule de proposition. Dans ce cas, le ministre précité doit aussi être associé à l'exécution et au contreseing de l'arrêté.

En outre, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet sur l'article 6, § 4, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon lequel "les Gouvernements seront associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits".

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Interrogé sur le lien qui existe entre le régime en projet et celui contenu dans l'arrêté royal du 4 mars 2005 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants et d'autres carburants renouvelables pour les véhicules à moteur et pour les engins mobiles non routiers, le délégué a répondu entre autres :

"De norm in het voorliggend KB gaat over E 85 en dat is niet gewonnen uit biomassa gezien er 15% benzine toegevoegd is (zie annex bij het voorliggend KB). Wel dient opgemerkt te worden dat de titel van het voorliggend KB evenals van de annex niet 'bioethanol' mag zijn, doch wel 'E 85' moet zijn. Dus van een directe link met het KB van 4 maart 2005 is er geen sprake".

Il va de soi que la clarté de l'ordonnancement juridique et donc la sécurité juridique imposent d'exprimer effectivement et explicitement, dans les textes normatifs concernés, l'intention qui préside à la réglementation. Il est fort douteux que ce soit le cas dans le projet soumis pour avis, vu la déclaration du délégué à cet égard. Le cas échéant et compte tenu de l'intention des auteurs du projet, il y aura lieu d'adapter le texte du projet.

.../...

2. Étant donné que l'arrêté royal en projet trouve en partie son fondement juridique dans l'article 14, § 1^{er}, de la loi précitée du 14 juillet 1991, l'arrêté en projet doit aussi, conformément à l'article 14, § 2, de cette même loi, être soumis pour avis au Conseil de la consommation et au Conseil supérieur des indépendants et des PME.

Dans la mesure où le fondement juridique du projet est recherché tant dans la loi du 14 juillet 1991 que dans la loi du 21 décembre 1998, la question se pose de savoir pourquoi seul le ministre pour l'Entreprise contresigne l'arrêté en projet et pas aussi les ministres compétents pour l'environnement et la santé publique ⁽¹⁾.

3. Le projet présente un grand nombre de manquements de nature légistique. Ainsi, la formule de salutation, la formule de proposition et la disposition d'exécution font défaut. Si l'intention est de faire figurer les tableaux chaque fois dans une annexe distincte, il y a lieu de numéroter les annexes. De plus, les annexes doivent chaque fois se terminer par une formule finale suivie des mêmes signatures que celles figurant sous le dispositif. Enfin, le préambule d'un arrêté doit contenir certaines mentions ⁽²⁾, tandis que d'autres sont superflues ⁽³⁾.

Afin d'agencer correctement l'arrêté en projet, on peut s'inspirer utilement de *"Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires"*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁽¹⁾ Le fait que le préambule du projet fasse référence à "la compétence du ministre de l'Entreprise concernant la normalisation" ne suffit pas pour répondre à cette question, compte tenu du fondement juridique diversifié qui est manifestement visé.

⁽²⁾ Il faudrait, par exemple, viser l'avis que l'inspection des Finances a donné sur le projet le 17 avril 2009.

⁽³⁾ Une motivation comme celle figurant au cinquième alinéa du préambule est en principe superflue si une motivation formelle n'est pas prescrite par la loi.

EXAMEN DU TEXTEArticle unique

L'"Article unique" deviendra l'"Article 1^{er}" puisque le projet sera complété par une disposition d'exécution. On précisera en outre dans quel but la norme concernée est "déclarée être d'application" (par exemple, comme condition pour la commercialisation de produits).

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME