RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.430/3
van 14 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2009 betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.430/3
du 14 juin 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 7 juin 2009 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d’utilisation d’autres produits de consommation’

‡LW-CCGQKBCEA-FJEDAMW‡

Op 18 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2009 betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2016.

*

Le 18 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture et la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2009 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juin 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2016.

*

‡LW-CCGQKBCEA-FJEDAMW‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2009 'betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten'. Het aantal leden van de in het opschrift van dat besluit vermelde adviesraad wordt teruggebracht van eenendertig naar vierentwintig leden. Hiertoe wordt artikel 2, § 1, van het genoemde besluit vervangen (artikel 1).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt (artikel 2).

2.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in artikel 22, § 1, van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten', naar luid waarvan bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu een Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten (hierna: de Adviesraad) wordt opgericht, waarvan de Koning de samenstelling en de werking regelt.

2.2. De vraag kan rijzen of dit ook zo is voor het ontworpen artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 7 juni 2009, naar luid waarvan een vertegenwoordiger van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) deel uitmaakt van de Adviesraad. Dat agentschap is immers een openbare instelling waarvan de taken bij wet worden bepaald.

Uit de ontstaansgeschiedenis van de wet van 24 januari 1977 lijkt voort te vloeien dat dit wel degelijk het geval is. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 januari 1977, blijkt immers dat de wetgever heeft gewild dat "de diverse betrokken partijen" bij de fabricage, de handel, het gebruik of het verbruik van de in de wet van 24 januari 1977 bedoelde producten in de Adviesraad zouden zijn vertegenwoordigd, waarbij naast van de verbruikers, de fabrikanten en de handelaars, ook gewag werd gemaakt van de betrokken ministeriële departementen.[1] Aangezien het FAVV op het vlak van de voedselveiligheid sindsdien een aantal taken van die departementen heeft overgenomen, kan worden aangenomen dat in de genoemde rechtsgrond eveneens de machtiging vervat ligt om het FAVV op te dragen een vertegenwoordiger aan te wijzen om zitting te houden in de Adviesraad.[2]

[1] *Parl.St.* Kamer 1974-75, nr. 563/1, 15.

[2] Artikel 4, § 4, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen' bepaalt dat het FAVV binnen het raam van zijn opdrachten advies verleent met betrekking tot de bestaande en de toekomstige regelgeving, maar krachtens artikel 22, § 2, van de wet van 24 januari 1977 brengt de Adviesraad ook advies uit over "alle problemen betreffende de in deze wet bedoelde voedingsmiddelen en andere produkten", wat ruimer is dan de adviesverlening over regelgeving (waarvan overigens gewag wordt gemaakt in artikel 22, § 3, van de wet van 24 januari 1977), zodat de vertegenwoordiging van het FAVV in de Adviesraad onvoldoende steun vindt in de eerstgenoemde wetsbepaling.

‡LW-CGQKBCEA-FJEDAMW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Aangezien het ontworpen besluit geheel kan worden gesteund op een uitdrukkelijke rechtsgrond, dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning en dient het eerste lid van de aanhef, waarin gewag wordt gemaakt van artikel 108 van de Grondwet, te worden geschrapt.

4. In het huidige tweede lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 22, *§ 2,* van de wet van 24 januari 1977. In dat geval dient bij de vermelding van de wetshistoriek enkel gewag te worden gemaakt van de wijzigende wet van 1 maart 2007.

Artikel 1

5. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 7 juni 2009 dienen de woorden "Het comité" te worden vervangen door de woorden "De Raad".

Artikel 2

6. Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Gevraagd naar de weerslag hiervan op de huidige leden van de Adviesraad, mede gelet op de reductie van het aantal leden ervan, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

> "Pratiquement, le Conseil consultatif se réunit 3 à 4 fois par an. Les deux prochaines réunions sont prévues le 28 juin et le 18 octobre 2016. Par ailleurs, un renouvellement des membres est prévu. Après publication de l'AR, un arrêté ministériel de nomination des nouveaux membres sera donc publié. Nous proposons d'une part, de publier l'AR après le 28 juin pour éviter tout conflit et d'autre part, de publier l'AM bien avant le 18 octobre pour qu'à cette date tous les membres soient nommés dans les règles."

Wat de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad betreft, zal inderdaad rekening dienen te worden gehouden met de in het antwoord van de gemachtigde vermelde gegevens.

*

‡LW-CCGQKBCEA-FJEDAMW‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 7 juin 2009 'relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation'. Le nombre de membres du conseil consultatif mentionné dans l'intitulé de cet arrêté est ramené de trente et un à vingt-quatre. À cet effet, l'article 2, § 1er, de l'arrêté précité est remplacé (article 1er).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 2).

2.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 22, § 1er, 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', aux termes duquel il est créé au Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, un Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation (ci-après : le Conseil consultatif), dont le Roi fixe la composition et règle le fonctionnement.

2.2. La question peut se poser de savoir si tel est également le cas de l'article 2, § 1er, 3°, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2009, selon lequel un représentant de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) fait partie du Conseil consultatif. En effet, cette Agence est un établissement public dont les missions sont définies par la loi.

Il semble découler de la genèse de la loi du 24 janvier 1977 que tel est bel et bien le cas. En effet, il ressort de l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 24 janvier 1977 que le législateur a voulu que les « diverses parties intéressées » par la fabrication, le commerce, l'usage ou la consommation des produits visés par la loi du 24 janvier 1977 soient représentées au sein du Conseil consultatif, les départements ministériels concernés étant également mentionnés, outre les consommateurs, les fabricants et les commerçants [1]. L'AFSCA ayant repris depuis lors un certain nombre de missions de ces départements en matière de sécurité alimentaire, on peut admettre que le fondement juridique précité comporte également la délégation permettant de charger l'AFSCA de désigner un représentant pour siéger au sein du Conseil consultatif [2].

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n° 563/1, p. 15.

[2] L'article 4, § 4, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire' prévoit que dans le cadre de ses missions, l'AFSCA donne des avis relatifs à la réglementation existante et future, mais en vertu de l'article 22, § 2, de la loi du 24 janvier 1977, le Conseil consultatif émet également un avis sur « tout problème relatif aux denrées alimentaires et autres produits visés par la présente loi », ce qui est plus large que la formulation d'avis relatifs à la réglementation (que mentionne au demeurant l'article 22, § 3, de la loi du 24 janvier 1977), de sorte que la représentation de l'AFSCA au sein du Conseil consultatif ne trouve pas d'appui suffisant dans la disposition légale citée en premier.

‡LW-CGQKBCEA-FJEDAMW‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Dès lors que l'arrêté en projet peut entièrement s'appuyer sur un fondement juridique exprès, il n'y a pas lieu d'invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi et il convient d'omettre le premier alinéa du préambule, qui mentionne l'article 108 de la Constitution.

4. Le deuxième alinéa actuel du préambule (qui devient le premier alinéa) peut encore préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet en visant l'article 22, *§ 2*, de la loi du 24 janvier 1977. Dans ce cas, l'historique devra uniquement faire mention de la loi modificative du 1er mars 2007.

Article 1er

5. Dans la phrase introductive de l'article 2, § 1er, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2009, on remplacera les mots « Le comité » par les mots « Le Conseil ».

Article 2

6. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Interrogé sur l'incidence de cette disposition sur les membres actuels du Conseil consultatif, compte tenu notamment de la réduction du nombre de ses membres, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Pratiquement, le Conseil consultatif se réunit 3 à 4 fois par an. Les deux prochaines réunions sont prévues le 28 juin et le 18 octobre 2016. Par ailleurs, un renouvellement des membres est prévu. Après publication de l'AR, un arrêté ministériel de nomination des nouveaux membres sera donc publié. Nous proposons d'une part, de publier l'AR après le 28 juin pour éviter tout conflit et d'autre part, de publier l'AM bien avant le 18 octobre pour qu'à cette date tous les membres soient nommés dans les règles ».

En ce qui concerne la publication au Moniteur belge de l'arrêté envisagé, il faudra effectivement tenir compte des éléments mentionnés dans la réponse du délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES — Jo BAERT

‡LW-CCGQKBCEA-FJEDAMW‡