RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.461/3
van 28 juni 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.461/3
du 28 juin 2021

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d’autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes’

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

Op 28 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2021.

*

Le 28 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 juin 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2021.

*

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de fabricage en de handel te regelen van voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen. Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 12 februari 2009 'betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen', dat wordt opgeheven bij artikel 10 van het ontwerp.

De ontworpen regeling strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2002/46/EG van 10 juni 2002 van het Europees Parlement en de Raad 'betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen' (artikel 1 van het ontwerp).

Naast een aantal definities (artikel 2) bevat het ontwerp een verplichting van voorafgaande notificatie, voor het in de handel brengen van voedingssupplementen, samengesteld uit een of meer "andere stoffen",[1] bij het Directoraat-Generaal Dier, Plant en Voeding van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikel 3). De minister bevoegd voor volksgezondheid (hierna: de minister) wordt gemachtigd om een aantal maatregelen vast te stellen met betrekking tot onder meer de aanwezigheid en de verwerking van andere stoffen in voedingssupplementen, alsook de etikettering, presentatie en reclame voor deze voedingssupplementen (artikel 4). De verplichte vermeldingen en de verboden praktijken inzake etikettering, presentatie en reclame worden nader geregeld (artikelen 5 en 6).

De voorrang van de bepalingen van verordening (EU) 2015/2283[2] op de ontworpen regeling wordt uitdrukkelijk geregeld (artikel 7).

[1] Onder "andere stoffen" wordt verstaan "stoffen, andere dan nutriënten of plantenstoffen, met een nutritioneel of fysiologisch effect" (artikel 2, 1°, van het ontwerp).

[2] Verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 'betreffende nieuwe voedingsmiddelen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 1852/2001 van de Commissie'.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

Het is verboden om niet-voorverpakte voedingssupplementen in de handel te brengen (artikel 8, § 1) en er wordt voorzien in de schadelijkverklaring in de zin van artikel 18 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' van voedingsmiddelen die niet voldoen aan de bepalingen van het te nemen besluit of aan uitvoeringsbepalingen ervan (artikel 8, § 2).

Artikel 9 betreft het opsporen, het vaststellen en het bestraffen van overtredingen.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de artikelen 2, 7, § 1, 10, 18, § 1, en 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet van 24 januari 1977, onder voorbehoud van de bepalingen die worden vermeld in de opmerkingen 3.2 tot 3.4. Op grond van die bepaling 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 de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen. Deze bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheid om op voorstel van de minister 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.

3.2. In zoverre de artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp betrekking hebben op de reclame voor voedingsmiddelen wordt de rechtsgrond geboden door artikel 7, § 1, van de wet van 24 januari 1977. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om in het belang van de volksgezondheid regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de reclame betreffende onder meer de voedingsmiddelen in verband met hun samenstelling of met diëtetische eigenschappen of met hun uitwerking op de gezondheid.

3.3. De rechtsgrond voor artikel 8, § 2, van het ontwerp wordt geboden door artikel 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977. Aan die bepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om bij een "verordening van het algemeen (…) bestuur", zoals het ontworpen besluit er een is, voedingsmiddelen of andere producten als bedoeld bij die wet schadelijk te verklaren.

3.4. Het bij artikel 10 van het ontwerp op te heffen koninklijk besluit van 12 februari 2009 vond bijkomend rechtsgrond in artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 voor de in artikel 8, § 3, van dat besluit vervatte aanwijzing van ambtenaren belast met het toezicht op de naleving ervan. Aangezien ook op die rechtsgrondbepaling moet worden gesteund voor de opheffing van die laatste bepaling, moet ze eveneens in de aanhef worden vermeld.

4. Daarmee bestaat voor elk van de bepalingen van het ontwerp een voldoende rechtsgrond.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

4.1. In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 10 van de wet van 24 januari 1977, dat verscheidene delegaties bevat inzake retributies. Het ontwerp voorziet evenwel zelf niet in dergelijke retributies en brengt ook geen wijzigingen aan in bestaande retributies. Artikel 3, 8°, van het ontwerp, dat de vermelding van het betalingsbewijs van een retributie[3] voorschrijft voor de voorafgaande notificatie voor het in de handel brengen van voedingssupplementen, betreft enkel een voorwaarde met betrekking tot die notificatie en geen regeling van die retributie als dusdanig. De verwijzing naar artikel 10 van de wet van 24 januari 1977 moet dan ook worden weggelaten uit de aanhef.

4.2. Ten slotte wordt in de aanhef verwezen naar artikel 20, § 1, van dezelfde wet van 24 januari 1977 op grond waarvan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het toepassingsgebied van deze wet alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden. De vraag rijst of deze bepaling een noodzakelijke rechtsgrondbepaling vormt voor een of meer bepalingen van het ontwerp. Over het ontworpen besluit werd alleszins overleg gepleegd in de Ministerraad, overeenkomstig het vereiste in die wetsbepaling.

4.2.1. In advies 25.667/3 van 25 november 1997 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 1 maart 1998 'betreffende in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen',[4] heeft de Raad van State het volgende uiteengezet over het beroep op de voormelde wetsbepaling als rechtsgrond voor de implementatie van Europese rechtsregels:

> "2. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt gevestigd op artikel 20, § 1, van de genoemde wet van 24 januari 1977, luidens hetwelk de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.
>
> 2.1. Zoals werd uiteengezet in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 januari 1977, machtigt de aangehaalde bepaling de Koning om 'de wet aan te passen' aan de 'verplichtingen die aan België kunnen worden opgelegd door verordeningen, beschikkingen en richtlijnen van de (E.G.)'[5].

[3] Namelijk de retributie bedoeld in artikel 10, § 1, van het (bekrachtigde) koninklijk besluit van 13 november 2011 'tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten'.

[4] Bij artikel 6, § 12, van dat besluit werden ook wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 3 maart 1992.

[5] *Voetnoot van het geciteerde advies*: Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 14.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

De aldus aan de Koning opgedragen bevoegdheid is ruimer dan die welke bedoeld is in artikel 108 van de Grondwet, en die het nemen van maatregelen ter uitvoering van de wet betreft. Het toekennen van een bevoegdheid tot het wijzigen van wetsbepalingen vindt steun in artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning onder meer de macht heeft welke 'de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen'[6].

Artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 moet bijgevolg beschouwd worden als een bepaling die de bevoegdheid van de Koning uitbreidt tot buiten de grenzen van de eigenlijke uitvoering van de wet.

Een dergelijke bepaling is terug te vinden in andere wetsbepalingen, telkens met het oog op de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving aan internationale verplichtingen. In al die bepalingen wordt de macht van de Koning om wetskrachtige normen vast te stellen, afhankelijk gemaakt van een overleg in Ministerraad. Dat overleg wordt, soms samen met andere vereisten, beschouwd als een essentiële waarborg, in de zin van een tegengewicht voor de afstand van bevoegdheid door de wetgever[7]. Zulke waarborg is begrijpelijk, als men ermee rekening houdt dat aan de Koning de macht verleend wordt om uitvoering te geven aan rechtsregels die niet door de wetgever zelf zijn vastgesteld. De Koning kan m.a.w. slechts onder welbepaalde voorwaarden een regeling uitwerken waarvan de basisbeginselen niet door de wetgever zijn bepaald.

Het komt de afdeling wetgeving van de Raad van State voor dat een heel andere toestand zich voordoet als de Koning voor het nemen van een uitvoeringsmaatregel een rechtsgrond kan vinden in een andere bepaling van de wet dan het voornoemde artikel 20, § 1. In zulke gevallen zijn de grenzen voor het optreden van de uitvoerende macht immers per definitie getrokken door de wetgever zelf.

Ook als de maatregel ter uitvoering van een zodanige wetsbepaling gelijktijdig strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een bepaling van internationaal of supranationaal recht, dan nog kan de Koning een op zichzelf voldoende rechtsgrond vinden in de bedoelde wetsbepaling. Volgens de afdeling wetgeving komt het vereisen, in die omstandigheden, dat de Koning de bijzondere vorm in acht neemt welke bij artikel 20, § 1, van de wet opgelegd wordt voor het nemen van maatregelen waarvoor de wetgever de basisbeginselen niet heeft vastgesteld, erop neer dat in artikel 20, § 1, een beperking van de mogelijkheid tot optreden van de Koning gezien wordt. Zulke interpretatie lijkt niet te stroken met de ratio legis van deze bepaling die, zoals hiervóór benadrukt, integendeel ertoe strekt de bevoegdheid van de Koning te verruimen.

De afdeling wetgeving is dan ook van oordeel dat, als een koninklijk besluit genomen wordt ter uitvoering van een andere bepaling van de wet van 24 januari 1977 dan artikel 20, § 1, het overleg in Ministerraad niet vereist is, ook niet als de maatregel terzelfder tijd strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een richtlijn van de Europese Gemeenschap.

[6] *Voetnoot van het geciteerde advies*: Rdpl. Cass., 3 mei 1974, met concl. proc.-gen. W.J. Ganshof van der Meersch, Arr. Cass., 1974, 967.

[7] *Voetnoot van het geciteerde advies*: Zie, louter bij wijze van voorbeeld, het verslag van de commissie van de Kamer over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, Parl. St., Kamer, B.Z. 1968, nr. 89-2, p. 4.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

2.2. Er moet evenwel gewezen worden op een arrest van het Hof van Cassatie van 30 april 1992, volgens hetwelk elk besluit genomen ter uitvoering van de wet van 24 januari 1977 en waarmee het interne recht in overeenstemming gebracht wordt met een richtlijn van de Europese Gemeenschap, ter voldoening aan artikel 20, § 1, van die wet in Ministerraad overlegd moet worden[8]. Die rechtspraak is inmiddels bijgevallen door de Raad van State, afdeling administratie[9].

In de genoemde rechtspraak wordt m.a.w. een positief antwoord gegeven op de vraag of een uitvoeringsmaatregel die een rechtsgrond vindt in een bepaling van de wet van 24 januari 1977, geacht moet worden tevens binnen het toepassingsgebied van artikel 20, § 1, van die wet te vallen, als het voorwerp van die maatregel bestaat in de omzetting in het interne recht van bepalingen van internationaal of supranationaal recht.

Ook al huldigt de afdeling wetgeving een ander standpunt, kan zij niet anders dan de stellers van het ontwerp wijzen op het risico dat het ontworpen besluit, bij gebrek aan voorafgaand overleg in de Ministerraad, vernietigd zou worden of buiten toepassing verklaard zou worden."

4.2.2. De afdeling Wetgeving van de Raad van State meent zijn standpunt ter zake te moeten bevestigen. Artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 is ongetwijfeld een noodzakelijke rechtsgrond wanneer het gaat om de wijziging van bepalingen van die wet wanneer dat vereist is voor een correcte implementatie van Europese rechtsregels, maar het valt niet in te zien waarom noodzakelijk een beroep moet worden gedaan op die wetsbepaling voor de invoering of wijziging van reglementaire besluiten waarvoor ook een rechtsgrond kan worden gevonden in andere bepalingen van de voormelde wet, zoals blijkt uit de opmerkingen 3.1 tot 3.4.

Dat neemt niet weg dat de stellers van het ontwerp, in het licht van de in advies 25.667/3 vermelde arresten, artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 kunnen beschouwen als een bijkomende rechtsgrond waarop zij wensen te steunen, mits over het ontworpen besluit wordt beraadslaagd in de Ministerraad, zoals in dit geval is gebeurd. Dat lijkt zelfs raadzaam indien ze juridische betwistingen ter zake willen voorkomen.[10]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen zo-even werd uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

---

[8] *Voetnoot van het geciteerde advies*: Cass., 30 april 1992, Arr. Cass., 1991-92, p. 819, nr. 454. Voor het bestreden arrest, zie Luik, 13 juli 1990, met noot J.-F. Neuray, J.L.M.B., 1991, 763. Zie eveneens, voor een goedkeuring van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, M. Verhaeghe, "Over gevaarlijke preparaten en (nog) gevaarlijker wetsbepalingen", R.W., 1995-96, 873-875.

[9] *Voetnoot van het geciteerde advies*: R.v.St., 28 juni 1996, b.v. Vrumona, nr. 60.582.

[10] In dezelfde zin: adv.RvS 68.848/3 van 10 maart 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 mei 2021 'betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd', alsook adv.RvS 69.485/3, gegeven op dezelfde dag als dit advies, over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de fabricage van en de handel in voedingsmiddelen die uit planten of uit plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten'.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

Artikel 4

6. De delegaties aan de minister in artikel 4 van het ontwerp worden afhankelijk gemaakt van een advies van de Hoge Gezondheidsraad. Op de vraag of dat werkelijk de bedoeling is, nu er voor het ontworpen besluit zelf geen adviesverplichting bestaat voor de Hoge Gezondheidsraad, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "[I]l semble en effet que l'avis du Conseil Supérieur d'Hygiène ne devrait pas être prévu à l'article 4. Par ailleurs, certaines substances pourraient être réglementées sur base d'avis de l'EFSA (European Food Safety Authority). A l'article 4, on peut donc supprimer la condition de demande d'avis au Conseil Supérieur d'Hygiène/de la Santé et éventuellement la remplacer par l'avis du Conseil consultatif (prévu à l'article 22, §3 de la loi du 24/1/77)."

Overeenkomstig artikel 22, § 3, van de wet van 24 januari 1977 moet de Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten worden geraadpleegd in verband met de besluiten, genomen ter uitvoering van deze wet, die betrekking hebben op de samenstelling, de etikettering van en de reclame voor de in deze wet bedoelde voedingsmiddelen en andere producten, *met uitzondering evenwel van de besluiten genomen ter uitvoering van internationale verplichtingen* en die waarvoor in de wet het advies van de Hoge Gezondheidsraad vereist is. Het is zeer de vraag of de Koning deze exhaustieve regeling in de wet kan uitbreiden tot een verplichte advisering over ministeriële besluiten die een implementatie van Europese rechtsregels behelzen. Eventueel zou kunnen worden voorzien in een verplichte advisering voor ministeriële besluiten waarvoor dat niet het geval is, maar overeenkomstig artikel 22, § 2, van de voormelde wet kan de minister de Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten steeds uit eigen beweging raadplegen.

*

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la fabrication et le commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes. Le projet se substitue à l'arrêté royal du 12 février 2009 'relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes', qu'abroge l'article 10 du projet.

La réglementation en projet a pour objet de transposer partiellement la directive 2002/46/CE du 10 juin 2002 du Parlement européen et du Conseil 'relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires' (article 1er du projet).

À côté d'un certain nombre de définitions (article 2), le projet contient également une obligation de notification préalable, pour la mise dans le commerce de compléments alimentaires composés de ou contenant une ou plusieurs « autres substances » [1], auprès de la Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (article 3). Le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) est habilité à arrêter un certain nombre de mesures concernant notamment la présence et le traitement d'autres substances dans les compléments alimentaires, ainsi que l'étiquetage, la présentation et la publicité de ces compléments alimentaires (article 4). Les mentions obligatoires et les pratiques interdites en matière d'étiquetage, de présentation et de publicité sont définies plus précisément (articles 5 et 6).

La primauté des dispositions du règlement (UE) 2015/2283 [2] sur la réglementation en projet est expressément réglée (article 7).

[1] Par « autres substances », on entend les « substances, autres que les nutriments ou les substances des plantes, ayant un effet nutritionnel ou physiologique » (article 2, 1°, du projet).

[2] Règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission'.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

Il est interdit de mettre dans le commerce des compléments alimentaires qui ne sont pas préemballés (article 8, § 1er) et le projet déclare nuisibles, au sens de l'article 18 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', les denrées alimentaires qui ne satisfont pas aux dispositions de l'arrêté envisagé ou à ses dispositions d'exécution (article 8, § 2).

L'article 9 porte sur la recherche, la constatation et la sanction des infractions.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 2, 7, § 1er, 10, 18, § 1er, et 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977.

3.1. Le projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 24 janvier 1977, sous réserve des dispositions mentionnées dans les observations 3.2 à 3.4. Sur la base de cette disposition, 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, sur la proposition du ministre, la composition des denrées alimentaires, d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information.

3.2. Dans la mesure où les articles 4, 5 et 6 du projet concernent la publicité pour les denrées alimentaires, l'article 7, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 procure un fondement juridique. Cette disposition habilite le Roi, dans l'intérêt de la santé publique, à réglementer et interdire la publicité concernant (notamment) les denrées alimentaires et relative à leur composition, à des propriétés diététiques ou à leur effet sur la santé.

3.3. L'article 8, § 2, du projet trouve son fondement juridique dans l'article 18, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition confère au Roi le pouvoir de déclarer nuisibles des denrées alimentaires ou d'autres produits visés par cette loi par un « règlement de l'administration générale », comme tel est le cas de l'arrêté en projet.

3.4. L'arrêté royal du 12 février 2009, que l'article 10 du projet entend abroger, trouvait un fondement juridique complémentaire dans l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 janvier 1977 pour la désignation, prévue par l'article 8, § 3, de cet arrêté, des fonctionnaires chargés de surveiller l'application de ses dispositions. Dès lors que l'abrogation de cette dernière disposition doit également reposer sur cette disposition procurant un fondement juridique, il y a lieu de la mentionner également dans le préambule.

4. Ainsi existe-t-il pour chacune des dispositions du projet un fondement juridique suffisant.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

4.1. Le préambule vise également l'article 10 de la loi du 24 janvier 1977, qui comporte plusieurs délégations relatives aux redevances. Toutefois, le projet lui-même n'instaure pas de telles redevances et n'apporte pas non plus de modifications à celles qui existent. L'article 3, 8°, du projet, qui prescrit la mention de la preuve de paiement d'une redevance [3] dans le cadre de la notification préalable en vue de la commercialisation des compléments alimentaires, concerne uniquement une condition relative à cette notification et ne règle pas ladite redevance en tant que telle. La référence à l'article 10 de la loi du 24 janvier 1977 sera dès lors distraite du préambule.

4.2. Enfin, le préambule vise l'article 20, § 1er, de la même loi du 24 janvier 1977, en vertu duquel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre dans le cadre du champ d'application de cette loi toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales. La question se pose de savoir si cette prescription constitue une disposition procurant le fondement juridique nécessaire à une ou plusieurs dispositions du projet. L'arrêté en projet a en tout cas été délibéré en Conseil des ministres, conformément aux exigences de cette disposition législative.

4.2.1. Dans l'avis 25.667/3 du 25 novembre 1997 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1er mars 1998 'relatif aux additifs autorisés dans les denrées alimentaires à l'exception des colorants et des édulcorants' [4], le Conseil d'État a exposé ce qui suit quant au fait d'invoquer la disposition de loi précitée à titre de fondement juridique à la mise en œuvre de normes européennes :

> « 2. Il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 précitée, aux termes duquel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation et la modification de dispositions législatives.
>
> 2.1. Ainsi qu'il a été explicité dans l'exposé des motifs relatif au projet qui a conduit à la loi du 24 janvier 1977, la disposition citée autorise le Roi à 'adapter la loi aux obligations qui peuvent être imposées à la Belgique par des règlements, décisions ou directives de la (C.E.)' [5].

[3] À savoir la redevance visée à l'article 10, § 1er, de l'arrêté royal (confirmé) du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

[4] L'article 6, § 12, de cet arrêté a également apporté des modifications à l'arrêté royal du 3 mars 1992.

[5] *Note de bas de page de l'avis cité* : Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 14.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

Le pouvoir ainsi déféré au Roi est plus vaste que celui visé à l'article 108 de la Constitution, et qui concerne la prise de mesures en exécution de la loi. L'habilitation à modifier des dispositions législatives trouve un appui à l'article 105 de la Constitution, aux termes duquel le Roi a notamment les pouvoirs que 'lui attribuent formellement les lois particulières portées en vertu de la Constitution même' [6].

L'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 doit donc être considéré comme une disposition qui étend le pouvoir du Roi au[-]delà des limites de l'exécution proprement dite de la loi.

Une disposition semblable se retrouve dans d'autres dispositions législatives, visant chacune à l'adaptation indispensable de la législation à des obligations internationales. Dans toutes ces dispositions, le pouvoir du Roi de fixer des normes ayant force de loi est rendu tributaire d'une délibération en Conseil des ministres. Avec d'autres exigences parfois, cette délibération est considérée comme une garantie essentielle, au sens d'un contrepoids à la renonciation à l'exercice d'une compétence par le législateur [7]. Pareille garantie se conçoit, si l'on tient compte du fait que le Roi se voit accorder le pouvoir de donner exécution à des règles de droit qui n'ont pas été fixées par le législateur même. En d'autres termes, ce n'est que sous des conditions bien déterminées que le Roi peut élaborer des règles dont les principes de base n'ont pas été arrêtés par le législateur même.

La section de législation du Conseil d'Etat estime que la situation est tout autre lorsque, pour prendre une mesure d'exécution, le Roi peut trouver un fondement légal dans une disposition de la loi, autre que l'article 20, § 1er, précité. En effet, dans de tels cas, les limites posées à l'intervention du pouvoir exécutif ont été prévues, par définition, par le législateur même.

Même lorsque la mesure d'exécution d'une telle disposition législative tend simultanément à la transposition, dans le droit belge, d'une disposition de droit international ou supranational, le Roi peut trouver dans la disposition visée un fondement légal suffisant en soi. La section de législation estime que, si l'on exige, dans ces conditions, que le Roi respecte la forme particulière, imposée par l'article 20, § 1er, de la loi, pour prendre des mesures dont le législateur n'a pas fixé les principes de base, cela revient à considérer que l'article 20, § 1er, limite les possibilités d'intervention du Roi. Toutefois, pareille interprétation ne paraît pas conforme à la *ratio legis* de cette disposition qui, ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, tend au contraire à élargir les pouvoirs du Roi.

La section de législation estime, dès lors, que si un arrêté royal est pris en exécution d'une disposition de la loi du 24 janvier 1977, autre que l'article 20, § 1er, la délibération en Conseil des ministres n'est pas requise, même si la mesure tend simultanément à transposer dans le droit belge une directive de la Communauté européenne.

[6] *Note de bas de page de l'avis cité :* Cf. Cass., 3 mai 1974, avec concl. proc. gén. W.J. Ganshof van der Meersch, Pas., 1974, I, 911.

[7] *Note de bas de page de l'avis cité* : Voir, purement à titre d'exemple, le rapport fait par la commission de la Chambre sur le projet qui a abouti à la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, *Doc. parl*., Chambre, S.E. 1968, n° 89-2, p. 4.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

2.2. Il y a toutefois lieu de faire référence à un arrêt de la Cour de cassation du 30 avril 1992, selon lequel tout arrêté pris en exécution de la loi du 24 janvier 1977 et rendant le droit interne conforme à une directive de la Communauté européenne, doit, pour satisfaire à l'article 20, § 1er, de cette loi, être délibéré en Conseil des ministres [8]. Le Conseil d'État, section d'administration, s'est entre-temps rallié à cette jurisprudence [9].

La jurisprudence susvisée donne, en d'autres termes, une réponse positive à la question de savoir si une mesure d'exécution, qui trouve un fondement légal dans une disposition de la loi du 24 janvier 1977, doit être réputée tomber également sous le coup de l'article 20, § 1er, de cette loi, lorsque l'objet de cette mesure consiste dans la transposition en droit interne de dispositions du droit international ou supranational.

Même si la section de législation ne partage pas ce point de vue, elle ne peut qu'attirer l'attention des auteurs du projet sur le risque de voir annulé ou déclaré non applicable l'arrêté en projet, faute de délibération préalable en Conseil des ministres ».

4.2.2. La section de législation du Conseil d'État estime devoir confirmer son point de vue en la matière. L'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 constitue incontestablement un fondement juridique nécessaire lorsqu'il s'agit de la modification de dispositions de cette loi requise pour une mise en œuvre correcte de normes européennes, mais on n'aperçoit pas pourquoi il faut nécessairement recourir à cette disposition législative pour introduire ou modifier des arrêtés réglementaires auxquels, ainsi que l'indiquent les observations 3.1 à 3.4, d'autres dispositions de la loi précitée peuvent elles aussi procurer un fondement juridique.

Il n'en demeure pas moins qu'au regard des arrêts mentionnés dans l'avis 25.667/3, les auteurs du projet peuvent considérer l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 comme un fondement juridique complémentaire sur lequel ils entendent se fonder, à condition que l'arrêté en projet ait été délibéré en Conseil des ministres, comme tel est en l'occurrence le cas. Tel semble même s'indiquer s'ils veulent éviter des contestations juridiques en la matière[10].

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être adapté à ce qui a été exposé ci-dessus concernant le fondement juridique du projet.

[8] *Note de bas de page de l'avis cité* : Cass., 30 avril 1992, Pas., 1992, I, p. 763, n° 454. Pour l'arrêt attaqué, voir Liège, 13 juillet 1990, avec note de J.-F. Neuray, J.L.M.B., 1991, 763. Voir également, pour une approbation de la jurisprudence de la Cour de cassation, M. Verhaeghe, « Over gevaarlijke preparaten en (nog) gevaarlijker wetsbepalingen », R.W., 1995-96, 873-875.

[9] *Note de bas de page de l'avis cité* : Conseil d'Etat, 28 juin 1996, b.v. Vrumona, n° 60.582.

[10] Dans le même sens : l'avis C.E. 68.848/3 du 10 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 mai 2021 'concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés', ainsi que l'avis C.E. 69.485/3, donné le même jour que le présent avis, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes'.

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡

Article 4

6. Les délégations au ministre prévues à l'article 4 du projet sont subordonnées à un avis du Conseil supérieur de la Santé. Interrogé quant à la question de savoir si telle est réellement l'intention, dès lors que pour l'arrêté en projet même il n'existe pas d'obligation d'avis pour le Conseil supérieur de la Santé, le délégué a répondu ce qui suit :

> « [I]l semble en effet que l'avis du Conseil Supérieur d'Hygiène ne devrait pas être prévu à l'article 4. Par ailleurs, certaines substances pourraient être réglementées sur base d'avis de l'EFSA (European Food Safety Authority). A l'article 4, on peut donc supprimer la condition de demande d'avis au Conseil Supérieur d'Hygiène/de la Santé et éventuellement la remplacer par l'avis du Conseil consultatif (prévu à l'article 22, § 3 de la loi du 24/1/77) ».

Conformément à l'article 22, § 3, de la loi du 24 janvier 1977, l'avis du Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation est requis pour les arrêtés pris en exécution de cette loi et qui concernent les normes de composition, l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires et autres produits visés par cette loi, *à l'exclusion toutefois des arrêtés pris en exécution d'obligations internationales et des arrêtés pour lesquels la loi prévoit l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène*. Il est fort douteux que le Roi puisse étendre ce régime exhaustif inscrit dans la loi pour en faire une consultation obligatoire en ce qui concerne des arrêtés ministériels mettant en œuvre des normes européennes. On pourrait éventuellement prévoir une consultation obligatoire pour les arrêtés ministériels pour lesquels tel n'est pas le cas, mais conformément à l'article 22, § 2, de la loi précitée, le ministre peut toujours consulter d'initiative le Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Wilfried VAN VAERENBERGH

‡ LW-AHHVLDJDB-GJEGBQW‡