



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.144/1
van 27 december 2024

avis 77.144/1
du 27 décembre 2024

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van het Wetboek van
economisch recht, teneinde de
landbouwers een eerlijk
inkomen te waarborgen'
(*Parl.St. Kamer*, 2024
nr. 56-37/1)

une proposition de loi
'modifiant le Code de droit
économique en vue de garantir
un revenu juste aux
agriculteurs' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2024, n° 56-37/1)

Op 22 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, teneinde de landbouwers een eerlijk inkomen te waarborgen’ (*Parl.St.* Kamer, 2024, nr. 56-37/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 7 november 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2024.

*

Le 22 octobre 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant le Code de droit économique en vue de garantir un revenu juste aux agriculteurs’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-37/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 7 novembre 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe het Wetboek van economisch recht (hierna ook: WER) te wijzigen en aan te vullen op uiteenlopende terreinen met als doel producenten van landbouw- en voedingsproducten een eerlijk inkomen te waarborgen.

2.2.1. Een eerst reeks maatregelen wordt ingevoegd in boek V van het WER en heeft betrekking op de prijzen voor landbouw- en voedingsproducten.

Het Prijzenobservatorium wordt belast met het opstellen van een jaarverslag over de gerealiseerde marges binnen de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (artikel 5).

Wat betreft het prijsbeleid voegt het wetsvoorstel in boek V een titel 3 in betreffende de vaststelling van de prijzen voor landbouw- en voedingsproducten (artikel 6). De gerealiseerde relatieve brutomarge op onverwerkte landbouw- en voedingsproducten en de gerealiseerde absolute brutomarge op producten met een door een overheidsinstantie erkend kwaliteitslabel worden beperkt (artikelen 7 en 8). Ook kortingen toegekend op landbouw- en voedingsproducten aan consumenten worden beperkt in waarde en volume (artikel 9). Reclame voor kortingen op landbouw- en voedingsproducten buiten de plaatsen waar de onderneming gewoonlijk goederen aan de consument te koop aanbiedt, wordt verboden (artikel 10).

2.2.2. In boek VI, titel 2, hoofdstuk 3, van het WER, dat betrekking heeft op onder meer de benaming, samenstelling en etikettering van goederen en diensten, wordt een bepaling ingevoegd die de voorschriften betreffende de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor landbouw- en voedingsproducten verduidelijkt (artikel 11).

2.2.3. Wat betreft marktpraktijken en consumentenbescherming geregeld in boek VI van het WER voegt het wetsvoorstel in de eerste plaats een titel 3/2 in betreffende overeenkomsten tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (artikel 12). Elke verkoop van landbouw- en voedingsproducten tussen een landbouwproducent en een onderneming dient te worden gesloten door middel van een schriftelijke overeenkomst, die binnen de maand na sluiting bij het Prijzenobservatorium dient te worden geregistreerd (artikel 13). De prijs in de overeenkomst dient te worden inbegrepen in de bepaling van de verkoopprijs wanneer een afnemer van landbouw- en voedingsproducten die producten al dan niet verwerkt doorverkoopt (artikel 14).

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Daarnaast worden een aantal wijzigingen aangebracht in de regeling van de oneerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, die is opgenomen in afdeling 4 van titel 4 van boek VI van het WER. Enerzijds breidt artikel 15 het toepassingsgebied van de oneerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen uit in die zin dat de maximale omzet die de afnemers en leveranciers dienen te realiseren om onder het toepassingsgebied van de oneerlijke marktpraktijken te vallen wordt verhoogd van 350.000.000 euro tot 1.000.000.000 euro. Anderzijds wordt de koop van landbouw en voedingsproducten in strijd met het algemeen verbod op verkoop met verlies op de zogenaamde zwarte lijst van oneerlijke marktpraktijken geplaatst, onder voorbehoud van de in artikel VI.117 van het WER vermelde uitzonderingen (artikel 16).

In lijn met voorgaande bepaling wordt in het kader van het algemeen verbod op verkoop met verlies, dat is geregeld in hoofdstuk 4 van titel 4 van boek VI van het WER, de definitie van verkoop met verlies uitgebreid voor landbouw- en voedingsproducten (artikel 17).

2.2.4. In boek VIII van het WER dat betrekking heeft op de kwaliteit van producten en diensten wordt een titel 6 ingevoegd die betrekking heeft op specifieke kwaliteitsvoorschriften voor landbouw- en voedingsproducten die op het Belgische grondgebied in de handel worden gebracht. Het uitgangspunt is dat die producten aan dezelfde of gelijkwaardige productienormen dienen te voldoen als deze die gelden voor de producenten die op het Belgische grondgebied zijn gevestigd, waarbij landbouw- en voedingsproducten die op het grondgebied van een lidstaat van de EER zijn geteeld of gefokt worden geacht te voldoen aan die normen (artikelen 18 en 19).

2.2.5. De artikelen 2 tot 4 van het wetsvoorstel brengen enkele wijzigingen aan in de definities eigen aan boek V, VI en VII van het Wetboek van economisch recht om hetzij een definitie van het begrip ‘landbouw- en voedingsproducten’ in te voeren, hetzij het toepassingsgebied van die definitie te wijzigen.

2.2.6. In boek XV van het WER worden een bestuurlijke sanctie (artikelen 20 en 21) en strafrechtelijke sancties (artikelen 22 tot 24) ingevoerd voor de overtreding van een aantal van de hierboven beschreven bepalingen die door het wetsvoorstel worden ingevoerd.

2.2.7. Ten slotte stelt het wetsvoorstel ook nog de evaluatie van de aan te nemen wet door de FOD Economie in het vooruitzicht (artikel 25) en wordt de Koning gemachtigd om de datum te bepalen waarop de artikelen 5, 11, 16, 17 en 19 in werking treden, uiterlijk op 1 januari 2026 (artikel 26).

BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 6 van het voorstel voegt in boek V van het WER een titel 3 in, met als opschrift “Vaststelling van de prijzen voor landbouw- en voedingsproducten”. De artikelen 7 tot 9 van het voorstel voegen in deze titel een aantal bepalingen in die betrekking hebben op het vaststellen van de prijzen voor landbouw- en voedingsproducten. Onder deze producten wordt, luidens het bij artikel 2 van het voorstel ingevoegde artikel I.7 van het WER, verstaan “de producten die zijn vermeld in bijlage I van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, alsmede

producten die niet in die bijlage zijn vermeld maar op basis van in die bijlage vermelde producten zijn verwerkt voor gebruik als voedingsmiddel”.

Ten eerste wordt ten aanzien van bepaalde² ondernemingen die landbouw en voedingsproducten aan de consument te koop aanbieden een beperking opgelegd van de gerealiseerde relatieve brutomarge op onverwerkte landbouw- en voedingsproducten. Die marge wordt beperkt tot de gerealiseerde mediaan brutomarge op alle andere te koop aangeboden producten (artikel 7). Ten tweede wordt de absolute brutomarge op een product³ waarvan de productiemethode beantwoordt aan een bestek waarvoor een door de overheid erkend kwaliteitslabel is verleend, beperkt. Die marge is maximaal gelijk aan de gerealiseerde marge op eenzelfde product dat niet aan datzelfde bestek beantwoordt (artikel 8). Ten slotte worden de kortingen op landbouw- en voedingsproducten die langer bewaard kunnen worden op een dubbele wijze beperkt, enerzijds tot een derde van de aangegeven normale prijs en anderzijds tot een kwart van het geraamde verkoopvolume van het product op jaarbasis (artikel 9). Daarnaast regelt het bij artikel 22 van het voorstel in te voegen artikel XV.82/1 van het WER de bestraffing van het overtreden van de bepalingen die door de artikelen 7 tot 9 worden ingevoegd.

3.2.1. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaalt dat alleen de federale overheid bevoegd is voor “het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d)”.

3.2.2. In de toelichting bij het voorstel dat tot die bepaling heeft geleid, wordt de bevoegdheidsverdeling voor het prijsbeleid als volgt gepreciseerd:

“De federale overheid is als enige bevoegd voor het prijsbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Het Grondwettelijk Hof heeft deze bevoegdheid echter op een beperkende manier geïnterpreteerd: de gemeenschappen en gewesten kunnen de prijzen vastleggen in de materies die hen zijn overgedragen, maar dit mag geen inbreuk maken op de algemene federale bevoegdheid inzake prijsbeleid⁴.

De gemeenschappen en de gewesten moeten beschikken over de volledige marge die noodzakelijk is voor het regelen en het controleren van de prijzen in het kader van hun bevoegdheden, bijvoorbeeld wat betreft het afvalbeleid, het waterbeleid, de taxidiensten en diensten voor het verhuur van auto's met bestuurder, de huur van goederen bestemd voor bewoning, handelshuur, pacht en veepacht, en de instellingen voor bejaardenopvang.

² Meer bepaald ondernemingen die ofwel deel uitmaken van een groep die geen groep van beperkte omvang is ofwel door een commerciële samenwerkingsovereenkomst zijn verbonden met een groep die geen groep van beperkte omvang is.

³ Hoewel wordt gesproken over “product” lijkt te mogen worden aangenomen, gelet op de titel waarin de bepaling wordt ingevoegd en de toelichting bij het voorstel die spreekt van “de marge op onverwerkte *producten* (...) en op *producten* met een door een overheidsinstantie erkend kwaliteitslabel” (p. 4), dat “landbouw- en voedingsproducten” wordt bedoeld.

⁴ (voetnoot 1 van de pagina) Zie GWH, 15 oktober 1996, nr. 56/96, 3 maart 1999, nr. 26/ 99 en 11 februari 2004, nr. 25/2004.

Aldus zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om gebruik te maken van instrumenten zoals het vaststellen van sectoriële of individuele maximumprijzen, aanvragen tot verhoging van prijzen of marge en de kennisgevingen van prijzen in het kader van hun eigen materiële bevoegdheden. Het gaat er dus om hun toe te staan deze instrumenten te gebruiken om hen de mogelijkheid te bieden een eigen beleid te voeren binnen het kader van hun materiële bevoegdheden en mits de Europese regels worden nageleefd.

De federale overheid is op dezelfde manier bevoegd om in het kader van haar eigen materiële bevoegdheden gebruik te maken van deze instrumenten. Zo is de federale overheid bijvoorbeeld bevoegd om de prijzen van geneesmiddelen en de olieprijs te bepalen.

De federale overheid zal bevoegd blijven inzake het prijs- en inkomstenbeleid. Ze kan uit hoofde hiervan de instrumenten van het prijsbeleid, zoals de prijsblokkeringen, gebruiken om de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren. In dit verband kunnen de maatregelen die ze treft betrekking hebben op de prijzen van diensten en producten die zowel tot de gewest- of gemeenschapsbevoegdheden behoren als op die die tot federale bevoegdheden behoren. Maar deze maatregelen mogen in geen geval tot doel hebben om het gemeenschaps- of gewestbeleid te beïnvloeden, noch tot gevolg hebben dat dit op onevenredige wijze wordt beïnvloed. Het werkelijke doel van de maatregel moet zijn de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren.”⁵

3.2.3. Wat de bevoegdheidsverdeling inzake inkomensbeleid betreft, heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 130/2016 van 13 oktober 2016 het volgende overwogen:

“B.8.1. Krachtens het voormelde artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is enkel de federale overheid bevoegd om, op algemene wijze, het inkomensbeleid te regelen. Die bevoegdheid omvat die om maatregelen te nemen tot matiging van de inkomens, met inbegrip van de inkomens verbonden aan aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, in zoverre die door de wetgever noodzakelijk wordt geacht om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.

B.8.2. In zijn advies over het voorontwerp van wet dat de bestreden wet is geworden, merkte de Raad van State het volgende op :

‘De federale overheid beschikt op grond [van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij artikel 18, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.] over een algemene bevoegdheid om het ‘ prijs- en inkomensbeleid ’ op een algemene en uniforme wijze te regelen. Zonder op een specifieke wijze de prijzen en inkomens in bepaalde domeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren te regelen, kan de federale overheid voor alle inkomens en prijzen die aan een prijsindex gekoppeld worden de koppeling aan de door haar gedefinieerde gezondheidsindex opleggen. Het uitoefenen van deze algemene bevoegdheid veronderstelt een doelstelling die verantwoordt waarom een algemene en uniforme regeling nodig is’ (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 43).

⁵ Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, 99-100.

B.9.1. Zoals vermeld in B.1.3, zijn de bestreden bepalingen van toepassing op de lonen, wedden en sociale uitkeringen waarvoor in een koppeling aan een prijsindex is voorzien. Zij hebben dus een algemeen toepassingsgebied doordat zij alle inkomens beogen waarvoor in een automatische indexering is voorzien, en niet alleen de inkomens die behoren tot een of meerdere welbepaalde activiteitensectoren. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, ontnemt de omstandigheid dat andere soorten van inkomens, zoals inkomens uit roerende of onroerende goederen, of inkomens ten gunste van de beoefenaars van zelfstandige of vrije beroepen, niet aan dezelfde matiging zijn onderworpen, de bestreden reglementering niet haar algemene karakter en doet zij geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid op dat gebied. De voorwaarde volgens welke een reglementering, om onder de federale bevoegdheid te vallen, een algemeen karakter moet hebben, verbiedt de federale overheid bepalingen aan te nemen die uitsluitend de inkomens beogen in bepaalde specifieke aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de deeltentiteiten behoren, maar zij verplicht haar niet om alle inkomens, ongeacht de bron en de aard ervan, op een uniforme manier te reglementeren.

B.9.2. De omstandigheid dat de in B.7.1 geciteerde parlementaire voorbereiding vermeldt dat de tussenkomen van de Staat, inzake inkomensbeleid, ertoe strekt het concurrentievermogen te vrijwaren en de doelstellingen van sociale rechtvaardigheid te dienen, kan overigens niet zo worden geïnterpreteerd dat zij de federale bevoegdheid op dat gebied beperkt of de federale wetgever verplicht om elke maatregel te verantwoorden naar de maatstaf van de verwachte voordelen ervan in termen van sociale rechtvaardigheid.

B.9.3. Het hoofddoel van de bestreden maatregelen bestaat erin ‘de sinds 1996 opgebouwde loonkostenhandicap tegenover onze drie buurlanden en belangrijkste handelspartners [...] goed te maken’ (*Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 5*), teneinde ‘het concurrentievermogen van ondernemingen [te herstellen]’. Zij beogen eveneens ‘de overheidsuitgaven [te beperken]’ (*ibid.*, p. 10).

Zulke doelstellingen laten de federale overheid ontegenzeggelijk toe haar algemene bevoegdheid inzake inkomensbeleid uit te oefenen.”

3.2.4. Er is geen reden om aan te nemen dat de bevoegdheidsverdeling inzake prijsbeleid op een andere wijze moet worden beoordeeld dan de bevoegdheidsverdeling inzake inkomensbeleid, aangezien beide aangelegenheden op voet van gelijkheid in dezelfde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden genoemd.

Bijgevolg kan op basis van het aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof worden aangenomen dat de federale overheid bevoegd is om op algemene wijze het prijsbeleid te regelen. Die bevoegdheid omvat die om maatregelen te nemen inzake het bepalen van de prijzen, met inbegrip van de prijzen verbonden aan aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, in zoverre die maatregelen door de wetgever noodzakelijk wordt geacht om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken. De voorwaarde volgens welke een reglementering, om onder de federale bevoegdheid te vallen, een algemeen karakter moet hebben, verbiedt de federale overheid bepalingen aan te nemen die uitsluitend de prijzen beogen in bepaalde specifieke aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de deeltentiteiten behoren, maar zij verplicht haar niet om alle prijzen, ongeacht de bron en de aard ervan, op een uniforme manier te reglementeren.

De gemeenschappen en gewesten van hun kant zijn bevoegd om bepalingen aan te nemen die ertoe strekken de prijzen te regelen in een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of gewesten behoort. Zo is de Raad van State, afdeling Wetgeving, de mening toegedaan dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor het aannemen van een regeling inzake de vaste boekenprijs⁶ en heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de gewesten bevoegd zijn voor een regeling die de indexering van de woninghuurprijzen⁷ en handelshuurprijzen⁸ beperkt.

3.3. Krachtens artikel 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt, wat de landbouw betreft, “het landbouwbeleid” als een gewestaangelegenheid beschouwd.

Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

Gelet op artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de gewesten ook bevoegd voor het prijsbeleid inzake landbouw wat volgens sommige rechtsleer in beginsel ook betekent dat “het prijsbeleid inzake landbouwproducten (...) geregionaliseerd” is.⁹

3.4. De artikelen 7, 8 en 9 van het voorstel grijpen rechtstreeks in op de marges die kunnen worden gerealiseerd voor bepaalde landbouw- en voedingsproducten en op prijskortingen die voor bepaalde landbouw- en voedingsproducten kunnen worden aangerekend. Zij moeten derhalve als maatregelen van prijsbeleid worden bestempeld. Die maatregelen grijpen bovendien uitsluitend in op de prijsvorming van landbouw- en voedingsproducten zoals bedoeld in dit voorstel. Daarenboven blijkt niet dat de genomen maatregelen tot doel hebben om de inflatie te bestrijden of de mededinging te vrijwaren. De conclusie is dan ook dat de artikelen 7, 8 en 9 van het voorstel en de daar rechtstreeks verband mee houdende artikelen 2, 6 en 22¹⁰ geen doorgang kunnen vinden, nog afgezien van de vraag of die bepalingen in overeenstemming zijn met andere

⁶ Zie o.m. adv.RvS 59.784/1/V van 23 september 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2016 ‘houdende invoering van een gereguleerde boekenprijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 945/1, opmerkingen 3.1. tot 3.3.; adv.RvS 61.433/4 van 30 mei 2017, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 oktober 2017 ‘relatif à la protection culturelle du livre’, *Parl.St.* Fr.Gem.Parl. 2016-17, nr. 513/1; adv.RvS 63.941/VR van 9 oktober 2018, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 maart 2019 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 25 juni 2018 tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het boek’, *Parl.St.* Kamer, 2018-19, nr. 54-3478/1, opmerking 2.

⁷ GwH 21 maart 2024, nr. 32/2024, punten B.6.1-B.11; GwH 20 juni 2024, nr. 63/2024, B.7.1-B.12 en GwH 20 juni 2024, nr. 64/2024, B.6.1-B.11.

⁸ GwH 30 mei 2024, nr. 59/2024, B.10.1-B.10.3.

⁹ In die zin J. VELAERS, “Landbouw en dierenwelzijn: een bijna homogene bevoegdheid van de gewesten”, in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De Zesde Staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (493) 496.

¹⁰ Hoe dan ook zou het bij artikel 22 van het wetsvoorstel ingevoegde artikel XV.82/1 op een andere plaats met een andere nummering dienen te worden ingevoegd in het WER, aangezien de wet van 9 februari 2024 ‘houdende diverse bepalingen inzake economie’ reeds een artikel XV.82/1 heeft ingevoegd in boek XV, titel 3, hoofdstuk 2, afdeling 4 van het WER.

hogere rechtsnormen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het Europeesrechtelijk vrij verkeer en de principes van het EU-landbouwbeleid¹¹.

Artikel 10 van het voorstel, dat eveneens een bepaling invoegt in de bij artikel 6 ingevoegde titel 3 van boek V van het WER, kan evenwel behouden blijven. Die bepaling regelt als zodanig de prijsbepaling van landbouw- en voedingsproducten niet, doch houdt een beperking in van de wijze waarop voor kortingen op die producten reclame kan worden gevoerd. Hetzelfde geldt voor artikel 5 van het voorstel dat aan het Prijzenobservatorium weliswaar de opdracht verleent om te rapporteren over de gerealiseerde marges binnen de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, maar dat op zichzelf geen maatregelen inhoudt die rechtstreeks en uitsluitend ingrijpen in de prijsvorming van landbouw- en voedingsproducten.

4. Hoewel de overige bepalingen van het voorstel eveneens tot doel hebben om landbouwers “een eerlijke vergoeding voor hun werk” te verzekeren, betekent dit niet dat die bepalingen moeten worden beschouwd als een regeling die betrekking heeft op een aangelegenheid betreffende het landbouwbeleid in de zin van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Zij beogen weliswaar in een bijkomende bescherming te voorzien tegen oneerlijke handelspraktijken in de verhouding tussen afnemers en leveranciers in de specifieke sector van de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Maar zij blijven intrinsiek bepalingen die oneerlijke handelspraktijken beogen tegen te gaan, zij het dat de desbetreffende afnemers en leveranciers behoren tot een specifieke sector ten aanzien van dewelke het nodig wordt geacht om in bijzondere waarborgen inzake handelspraktijken te voorzien. Het behoort op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, tot de bevoegdheid van de federale wetgever om de toepassing van het in die bepaling vermelde “recht inzake de handelspraktijken” op een specifieke activiteitensector zoals die van de landbouw- en voedselvoorzieningsketen te regelen.¹²⁻¹³

¹¹ Zie in dat verband, adv.RvS 75.892/4 van 23 april 2024, over een voorstel van decreet ‘insérant un chapitre III relatif à la politique des prix agricoles dans le Titre VIII du Code wallon de l’Agriculture’, *Parl.St.* W.Parl. 2023-24, nr. 1646/2.

¹² Zie reeds adv.RvS 69.545/1 van 8 juli 2021, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 november 2021 ‘tot omzetting van Richtlijn 2019/633/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen en tot wijziging van het Wetboek van economisch recht’, *Parl.St.* Kamer, 2020-21, nr. 55-2177/1, opmerking 3.

¹³ Meer algemeen oordeelde het Grondwettelijk Hof dat een bepaling die een welbepaalde contractuele clausule sanctioneert en tot de oneerlijke handelspraktijken rekent “behoort (...) tot het recht inzake de handelspraktijken waarvoor de federale overheid exclusief bevoegd is” en dat “[h]et feit dat [die] bepaling een specifiek toepassingsgebied heeft en betrekking heeft op een sector die gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de gewesten behoort”, geen afbreuk doet aan de federale bevoegdheid (GwH 27 maart 2024, nr. 36/2024, B.9).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In de inleidende zin schrijve men “vervangen bij de wet van 15 april 2018” in plaats van “ingevoegd bij de wet van 15 april 2018”.

Artikel 4

6. Artikel 4 vult artikel I.9 van het Wetboek van economisch recht aan met een bepaling onder 17°. Er bestaan op dit ogenblik evenwel twee artikelen I.9 in het voornoemde wetboek. Enkel op basis van de structuur van beide artikelen I.9 en de context van het voorliggende wetsvoorstel kan men besluiten dat wordt beoogd om artikel I.9 onder boek I, titel 2, hoofdstuk 6, met een punt 17° aan te vullen en niet het artikel I.9 onder boek I, titel 2, hoofdstuk 5, van het wetboek. Tot dit besluit kan men niet komen op basis van de in de inleidende zin van artikel 4 weergegeven nog van kracht zijnde wijzigingen van artikel I.9, aangezien die niet correct worden vermeld. Men vervange in de inleidende zin van artikel 4 dan ook de woorden “, ingevoegd bij de wet van 26 oktober 2015,” door “, gewijzigd bij de wetten van 26 oktober 2015 en 2 mei 2019”.

De Raad van State wijst er andermaal¹⁴ op dat het voorliggende wetsvoorstel best te baat wordt genomen om de nummering van de betrokken wetsbepalingen aan te passen zodat de onduidelijkheid die voortvloeit uit het gegeven dat er twee artikelen I.9 bestaan in het Wetboek van economisch recht wordt verholpen.

Artikel 5

7. Het tweede lid van het voorgestelde artikel V.3/1 van het Wetboek van economisch recht bepaalt dat “[h]et Prijzenobservatorium (...) de geanonimiseerde gegevens waarover het krachtens de registratieverplichting als bedoeld in artikel VI.91/11 beschikt [mag] gebruiken (...)”. In het bij artikel 13 voorgestelde artikel VI.91/11, § 1, tweede lid, van het WER wordt echter nergens bepaald dat de gegevens waarover het Prijzenobservatorium beschikt geanonimiseerde gegevens moeten zijn. Het verdient aanbeveling om in de tekst zelf van het voorgestelde artikel V.3/1. (of van het voorgestelde artikel VI.91/11, § 1, tweede lid) van het WER een duidelijke regeling op te nemen waaruit blijkt welke gegevens precies geanonimiseerd worden en wie daarvoor verantwoordelijk is. In elk geval zal de anonimisering van persoonsgegevens (waardoor ze hun statuut van persoonsgegevens verliezen) moeten gebeuren in overeenstemming met de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene

¹⁴ Zie reeds, adv.RvS 64.837/1 van 24 januari 2019, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake economie’, *Parl.St.* Kamer, 2018-19, nr. 3570/4, opmerking 7.

verordening gegevensbescherming)’ en met de wettelijke bepalingen ter uitvoering van deze verordening.

Artikel 6

8. Artikel 6 van het wetsvoorstel voegt in boek V van het Wetboek van economisch recht een titel 3 in. In die nieuwe titel worden vervolgens door de artikelen 7 tot 10 van het wetsvoorstel de ontworpen artikelen V.15 tot V.18 ingevoegd. Aangezien de artikelen 7 tot 9 geen doorgang kunnen vinden (zie hoger opmerking 3.4), zou de voorgestelde titel nog steeds de tekst van het huidige artikel V.18 omvatten.

Vastgesteld wordt dat de wet van 3 mei 2024 ‘houdende diverse bepalingen inzake economie (I)’ echter reeds een titel 3 heeft ingevoegd in boek V van het Wetboek van economisch recht, bestaande uit de artikelen V.15 tot V.17.

Als het de bedoeling zou zijn om het voorgestelde artikel V.18 te handhaven in boek V van het WER (zie daarover opmerking 11), moet de voorgestelde titel 3 in boek V dan ook op een andere plaats met een nieuw nummer in het Wetboek van economisch recht worden ingevoegd.

Artikel 10

9. Het nieuw voorgestelde artikel V.18 van het Wetboek van economisch recht bepaalt dat reclame voor kortingen op landbouw- en voedingsproducten buiten de plaatsen waar de onderneming gewoonlijk goederen aan de consument te koop aanbiedt, verboden is.

De Europeesrechtelijke voorschriften inzake het vrij verkeer van diensten, zoals vervat in de artikelen 56 e.v. VWEU, houden in dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen van lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die waarin degene is gevestigd ten behoeve van wie de dienst wordt verricht. Een reclameverbod buiten de verkooppunten van de ondernemingen in de zin van het voorgestelde artikel V.18 van het Wetboek van economisch recht beperkt het recht van onder meer persbedrijven gevestigd in België, om ruimte voor reclame voor de betrokken landbouw- en voedingsproducten aan te bieden aan potentiële adverteerders die gevestigd zijn in andere lidstaten. Tevens wordt het recht op vrije dienstverlening van buitenlandse reclamebedrijven beperkt.

Uit de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat een beperking op een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid slechts toelaatbaar is indien de betrokken nationale maatregel beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.¹⁵

¹⁵ HvJ 4 mei 2017, *Vanderborght*, C-339/15, ECLI:EU:C:2017:335, punt 65; HvJ 11 december 2019, *TV Play Baltic*, C-87/19, ECLI:EU:C:2019:1063, punt 37; HvJ 3 februari 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89, punt 52.

De door deze maatregel nagestreefde doelstelling, met name de bescherming van de producenten van landbouw- en voedingsproducten, zou dergelijke beperking kunnen verantwoorden op voorwaarde dat op die wijze niet een onevenredig grote inperking van de reclame-inkomsten van de voornoemde bedrijven in de hand wordt gewerkt. Rekening houdend met het algemene en verreikende karakter van het voorgestelde reclameverbod buiten de verkooppunten van de ondernemingen en met het belang dat de reclame betreffende landbouw- en voedingsproducten voor bepaalde pers- en reclamebedrijven kan vertegenwoordigen, kunnen er twijfels rijzen of het wetsvoorstel op dat punt verenigbaar is met het beginsel van het vrij verkeer van diensten. De indieners van het voorstel doen er dan ook goed aan om tijdens de verdere parlementaire bespreking de voorgestelde bepaling nader te verantwoorden in het licht van de Europeesrechtelijke voorschriften inzake het vrij verkeer van diensten.

10. Bijkomend dient erop te worden gewezen dat het reclameverbod buiten de verkooppunten van ondernemingen voor landbouw- en voedingsproducten, bedoeld in het voorgestelde artikel V.18 van het Wetboek van economisch recht, ook een beperking inhoudt van de vrijheid van meningsuiting van de producenten en verkopers van de betrokken producten.¹⁶

De voorwaarden voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting zijn bepaald, enerzijds, in de artikelen 19 en 25 van de Grondwet en, anderzijds, in artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)¹⁷ en in artikel 19, lid 3, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zodra in het kader van de toetsing van een bepaalde regeling aan artikel 56 VWEU is vastgesteld dat deze voor de vrijheid van dienstverrichting een belemmering kan vormen die de betrokken lidstaat gerechtvaardigd acht op grond van een dwingende reden van algemeen belang moet deze regeling geacht worden het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zodat zij in overeenstemming moet zijn met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.¹⁸ De in artikel 11 van het Handvest verankerde vrijheid van meningsuiting en van informatie is bijgevolg ook van toepassing op het voorgestelde reclameverbod. Uit die bepalingen volgt dat de beperkingen bij wet moeten zijn vastgesteld, een wettig doel moeten nastreven en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving.¹⁹

¹⁶ Zie ook HvJ 26 april 1988, *Bond van Adverteerders e.a.*, 352/85, ECLI:EU:C:1988:196; GwH 30 september 1999, nr. 102/99.

¹⁷ Blijkens de rechtspraak van het EHRM is de vrijheid van meningsuiting beschermd door artikel 10 EVRM in het bijzonder van toepassing op de verspreiding van commerciële informatie door een handelaar, met name in de vorm van reclameboodschappen. Zie EHRM 24 februari 1994, *Casado Coca t. Spanje*, §§ 35-36; EHRM 11 december 2003, *Krone Verlag GmbH & Co. KG t. Oostenrijk*, §§ 19-20.

¹⁸ HvJ 21 mei 2019, *Commissie t. Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond)*, C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, punten 63-65; HvJ 3 februari 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89, punt 80.

¹⁹ Zie bv. HvJ 3 februari 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89, punt 84: “De uitoefening van deze door het Handvest gewaarborgde vrijheden mag weliswaar worden beperkt, maar elke beperking moet overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest bij wet worden gesteld en moet de wezenlijke inhoud van die vrijheden eerbiedigen. Ook schrijft deze bepaling voor dat beperkingen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, slechts kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.” Zie ook HvJ 17 december 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, ECLI:EU:C:2015:823, punt 68.

Het vereiste dat de beperking ook noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving, impliceert in het voorliggende geval dat er een afweging dient plaats te vinden tussen het belang van de vrijheid van meningsuiting, enerzijds, en de bescherming van de producent van de landbouw- en voedingsproducten, die door de beperking van de vrije meningsuiting wordt gediend, anderzijds. Het in algemene bewoordingen geformuleerde en verreikende reclameverbod buiten de verkooppunten van de ondernemingen, in het voorgestelde artikel V.18 van het WER, vormt een verregaande aantasting van de commerciële belangen van de betrokken verkopers. De indieners van het voorstel doen er dan ook goed aan om tijdens de parlementaire bespreking na te gaan of de voorgestelde beperking niet als onevenredig moet worden beschouwd in het licht van het oogmerk van de bescherming van de producenten van landbouw- en voedingsproducten dat aan het reclameverbod ten grondslag ligt.

11. Het voorgestelde artikel V.18 wordt ingevoegd in de voorgestelde titel 3 van boek V van het WER, terwijl die bepaling als zodanig niets met de mededinging en het prijsbeleid te maken heeft, doch wel met reclame, dat veeleer als een onderdeel van informatie van de markt kan worden beschouwd. Laatstgenoemde aangelegenheid wordt geregeld in titel 2 van boek VI van het WER. Nu de overige bepalingen van de voorgestelde titel 3 van boek V van het WER geen doorgang kunnen vinden (zie hoger opmerkingen 3.4 en 8), verdient het aanbeveling om het voorgestelde artikel V.18 op te nemen in titel 2 van boek VI van het WER, bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van die titel dat betrekking heeft op prijsaanduidingen.

Artikel 11

12.1. Artikel 11 van het wetsvoorstel strekt ertoe de voorschriften betreffende de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst te verduidelijken voor landbouw- en voedingsproducten, in overeenstemming met de geldende Europese wetgeving. Daarbij wordt enerzijds de tekst van artikel 26.3 van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011²⁰ en van uitvoeringsverordening (EU) 2018/775 van de Commissie van 28 mei 2018²¹ in het voorgestelde artikel VI.10/1, tweede lid, van het WER grotendeels hernomen door middel van parafrasering. Anderzijds lijkt het voorgestelde artikel VI.10/1, eerste lid van het WER een meer verregaande verplichting tot vermelding van het land van oorsprong in te voeren dan artikel 26.2 van verordening (EU) nr. 1169/2011 en lijkt het voorgestelde artikel VI.10/1, tweede lid van het WER strenger dan artikel 26.3 van verordening (EU) nr. 1169/2011, voor zover het een verplichting oplegt wanneer het land van

²⁰ Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 ‘betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie’.

²¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/775 van de Commissie van 28 mei 2018 ‘tot vaststelling van voorschriften voor de toepassing van artikel 26, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, wat betreft de voorschriften voor de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van het primaire ingrediënt van een levensmiddel’.

oorsprong of de plaats van herkomst van het voedingsmiddel niet het land van de verwerkingsplaats van het hoofdingrediënt is.

De toelichting bij het wetsvoorstel verantwoordt die bepaling als volgt:

“De agrovoedingsketen zal voort transparanter worden gemaakt door de voorschriften inzake etikettering te verduidelijken, in overeenstemming met de Europese wetgeving en in het bijzonder Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, meer bepaald artikel 26, en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/775 van de Commissie van 28 mei 2018 tot vaststelling van voorschriften voor de toepassing van artikel 26, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, om ervoor te zorgen dat de oorsprong van een landbouw- en voedselproduct en van het hoofdingrediënt ervan en de eventuele plaats van verwerking op identieke wijze worden aangegeven, door middel van een pictogram, symbool of voluit geschreven beschrijving.”

12.2. Een verordening – en dus ook Verordening (EU) nr. 1169/2011 en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/775 – is “verbindend in al haar onderdelen en (...) rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat”²² en er geldt in beginsel een overschrijfverbod²³ ten aanzien van verordeningsbepalingen. Behoudens wanneer bij een verordening bepaalde uitvoeringsmaatregelen aan de lidstaten worden opgedragen of de betrokken verordening enige ruimte laat voor het nemen van zulke uitvoeringsmaatregelen, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde.

Gelet op het vermelde overschrijfverbod komt het niet aan de wetgever toe om de verplichting tot vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van het primaire ingrediënt voor te schrijven wanneer die verplichting reeds volgt uit Verordening (EU) nr. 1169/2011 en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/775. Het overnemen van die verplichting in een wetsbepaling kan in die gevallen dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van de wet, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken verordeningsbepalingen (bijvoorbeeld “overeenkomstig artikel 26 van verordening (EU) nr. 1169/2011 en uitvoeringsverordening (EU) 2018/775”) het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Ook ingeval aan bepalingen van een verordening iets wordt toegevoegd en met andere woorden in een meer stringente internrechtelijke regeling wordt voorzien, wordt dit het best in de tekst van de betrokken bepalingen geëxpliciteerd (“Ter aanvulling van artikel ... van verordening ...”). Een verstrenging van de verplichting om oorsprongbenamingen te vermelden, is bovendien slechts toegelaten wanneer een of meer rechtvaardigingsgronden bepaald in artikel 39 van verordening (EU) nr. 1169/2011 voorhanden zijn. De indieners van het voorstel doen er goed aan om de toepasselijk rechtvaardigingsgrond in de loop van de parlementaire procedure tot

²² Artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²³ Het overschrijfverbod houdt in dat verordeningsbepalingen die rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat niet mogen worden overgenomen of geparafraseerd in internrechtelijke bepalingen, zodat niet de indruk ontstaat dat het gaat om bepalingen die door de lidstaten zelf naar goedgevoelen zouden kunnen worden ingevoerd of gewijzigd. Zie o.m. HvJ 7 februari 1973, C-39/72, *Commissie v. Italië*, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7.

uitdrukking te brengen. Bovendien zal bij een verstrenging van de verplichtingen de kennisgevingsprocedure die is vastgelegd in artikel 45 van verordening (EU) nr. 1169/2011 moeten worden nageleefd.

Artikel 12

13. Artikel 12 voegt in boek VI van het Wetboek van economisch recht een titel 3/2 in, met als opschrift “Overeenkomsten tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen”. Het is evenwel onduidelijk hoe de voorgestelde titel 3/2 zich precies verhoudt tot titel 3/1 van boek VI van het Wetboek van economisch recht (“Overeenkomsten gesloten tussen ondernemingen”). Volgens de hoofdindieners van het voorstel blijft titel 3/1 van toepassing op overeenkomsten tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen en is titel 3/2 daarenboven van toepassing in de betrokken verhoudingen.

Het verdient aanbeveling om de verhouding tussen beide titels in die zin te verduidelijken, bij voorkeur in de tekst zelf van het voorliggende wetsvoorstel, bijvoorbeeld door in de voorgestelde titel 3/2 een voorafgaand artikel in te voegen dat bepaalt dat titel 3/2 van toepassing is onverminderd de toepassing van titel 3/1 van dit boek,²⁴ of minstens tijdens de parlementaire bespreking van het voorstel.

Artikel 13

14. In artikel 13 schrappe men het opschrift “schriftelijke overeenkomst”. Het wetsvoorstel is immers niet van die aard dat het noodzakelijk is om de artikelen een opschrift te geven zodat ze makkelijker kunnen worden herkend.²⁵ In ieder geval is het niet coherent om slechts één artikel van het wetsvoorstel van een opschrift te voorzien.

Artikel 14

15. Luidens het voorgestelde artikel VI.91/12 van het WER wordt de prijs in de overeenkomst bedoeld in artikel VI.91/11 “inbegrepen” in de bepaling van de verkoopprijs. Het is niet meteen duidelijk wat de draagwijdte van het begrip “inbegrepen” is. Hierover bevestigde, verklaarde de hoofdindieners van het voorstel het volgende:

“Daarmee wordt bedoeld dat de prijs overeengekomen tussen een landbouwproducent en de eerste koper van het product, dat overeenkomstig het nieuwe artikel 91/11, § 1, in een schriftelijke overeenkomst moet worden vastgesteld, deel moet uitmaken van de prijs betaald aan deze eerste koper (en vervolgens aan alle actoren van de keten) door zijn eigen koper.

²⁴ Vgl. de inleidende zin van artikel VI.109/4 van het Wetboek van economisch recht.

²⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 54, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Zo beoogt de wet te vermijden dat grote actoren aan de einde van de agrovoedingsketen extra druk kunnen uitoefenen op hun leveranciers die uiteindelijk bij de zwakste actoren, vaak de landbouwers, wordt geduwd.”

Artikel 17

16.1. Artikel VI.116, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht beschouwt als een verkoop met verlies “elke verkoop tegen een prijs die niet ten minste gelijk is aan de prijs waartegen de onderneming het goed heeft gekocht of die de onderneming zou moeten betalen bij herbevoorrading, na aftrek van eventueel toegekende en definitief verworven kortingen, alsook van niet definitief verworven volumekortingen berekend op basis van 80 % van de volumekorting die de onderneming in het voorbije jaar voor hetzelfde goed heeft verworven. Om uit te maken of er verkoop met verlies is, wordt geen rekening gehouden met kortingen die, al dan niet uitsluitend, toegekend worden in ruil voor verbintenissen van de onderneming andere dan de aankoop van goederen.”

Het voorgestelde artikel VI.116, § 3, van het WER voegt hieraan toe dat “[w]at landbouw- en voedingsproducten betreft, (...) elke verkoop tegen een lagere prijs dan de productiekostprijs [wordt] beschouwd als verkoop met verlies”. Aldus wordt het algemeen omschreven verbod op verkoop met verlies *de facto* uitgebreid doordat een bijkomende algemene omschrijving van verkoop met verlies wordt geïntroduceerd.

16.2. Verkoop met verlies wordt in het Wetboek van economisch recht als een verboden marktpraktijk beschouwd, ongeacht of de koper een consument is. Het Hof van Justitie heeft aangenomen dat een verbod op verkoop met verlies dat de bescherming van de consument beoogt binnen de werkingssfeer van richtlijn 2005/29/EG²⁶ kan vallen²⁷ en, als dat het geval is, dat een praktijk waarbij met verlies wordt verkocht een handelspraktijk uitmaakt die onder de materiële werkingssfeer van de genoemde richtlijn valt.²⁸

Weliswaar lijkt uit artikel VI.116, § 1, van het WER te volgen dat ook de uitbreiding van het verbod waarin artikel 17 van het wetsvoorstel voorziet, bedoeld is “[t]eneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren *tussen ondernemingen*”. Dat neemt niet weg dat, aangezien het verbod op verkoop met verlies in het algemeen ook gevolgen heeft voor de consument, niet met zekerheid kan worden geconcludeerd dat de inleidende zin van artikel VI.116, § 1, van het WER volstaat om het verbod op verkoop met verlies aan het toepassingsgebied van richtlijn 2005/29/EG te onttrekken. Op basis van considerans 6 van richtlijn 2005/29/EG, en van de rechtspraak van het

²⁶ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 ‘betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad’.

²⁷ HvJ 7 maart 2013, *Euronics Belgium CVBA*, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, punten 17-19.

²⁸ HvJ 7 maart 2013, *Euronics Belgium CVBA*, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, punten 20 tot 22.

Hof van Cassatie²⁹ en het Hof van Justitie³⁰ aangaande het verbod op verkoop met verlies, worden in de rechtsleer daarover twijfels geuit.³¹ In het licht hiervan valt derhalve niet uit te sluiten dat een algemeen verbod om landbouw- en voedingsproducten te verkopen aan een prijs die lager ligt dan de productiekostprijs toch onder het toepassingsgebied valt van richtlijn 2005/29/EG.

16.3. In de hypothese dat het verbod om landbouw- en voedingsproducten te verkopen aan een prijs die lager ligt dan de productiekostprijs onder de werkingssfeer van richtlijn 2005/29/EG zou vallen, dient hierover het volgende te worden opgemerkt.

Oneerlijke handelspraktijken worden – voor zover de bescherming van de consument wordt beoogd – volledig geharmoniseerd door richtlijn 2005/29/EG, zodat lidstaten geen strengere regels ter zake mogen instellen.³² Bijgevolg kunnen slechts handelspraktijken worden verboden voor zover die in te passen vallen in de systematiek van die richtlijn.

Het Hof van Justitie heeft al verschillende malen vastgesteld dat verkoop met verlies niet vermeld wordt op de lijst van misleidende handelspraktijken in bijlage I bij de voornoemde richtlijn die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd.³³ Dat sluit niet uit dat een praktijk die niet voorkomt op de voornoemde lijst toch als zijnde misleidend kan worden bestempeld nadat aan de hand van de in de artikelen 5 tot 9 van de voornoemde richtlijn³⁴ vastgestelde criteria is onderzocht of de betrokken praktijk effectief misleidend is.³⁵ Dergelijk onderzoek dient evenwel een specifiek karakter te hebben en vereist volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie “een op basis van de feitelijke omstandigheden van elk geval te verrichten toetsing of een dergelijke [praktijk] ‘oneerlijk’ is volgens de criteria van de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn”.³⁶ Volgens de rechtspraak van het Hof is hiermee niet in overeenstemming een “nationale bepaling (...) die een algemeen verbod behelst om goederen met verlies te koop aan te

²⁹ Cass. 16 september 2016, AR C.15.0116.N, DAOR 2017, afl. 121, 126, *Jb.Markt.* 2016, 168, noot SNAUWAERT, L., *TBH* 2018, 555.

³⁰ HvJ 19 oktober 2017, *Europamur Alimentación S.A.*, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782, punt 31.

³¹ Zie o.m. KEIRSBILCK, B., “Oneerlijke marktpraktijken jegens personen andere dan consumenten (2011-2014) – Verkoop met verlies”, *TPR* 2016 (292) 343-344; SNAUWAERT, L., “Het Hof van Cassatie bevestigt de onverenigbaarheid van het verbod van verkoop met verlies met de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken: een Pyrrusoverwinning?”, *Jaarboek Marktpraktijken* 2016, (173) 179-183; STRAETMANS, G., “Verkoop met verlies als verboden marktpraktijk: conform aan Europees recht?” *TBH* 2018, (527) 538-524. Contra : STUYCK, J., “L’arrêt de la Cour de justice dans l’affaire Europamur, en matière de vente à perte, confirme son ordonnance dans l’affaire Euronics Belgium”, *DCCR* 2018 (78) 86-87.

³² HvJ 14 januari 2010, *Plus Warenhandels-gesellschaft*, C-304/08, ECLI:EU:C:2010:12, punt 41. HvJ 30 juni 2011, C-288/10, *Wamo*, ECLI:EU:C:2011:443, punt 33.

³³ HvJ 7 maart 2013, *Euronics Belgium CVBA*, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, punt 29; HvJ 19 oktober 2017, *Europamur Alimentación S.A.*, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782, punt 42.

³⁴ De betrokken richtlijnbevestigingen werden in het interne recht omgezet bij de artikelen VI.92 tot VI.99 van het Wetboek van economisch recht.

³⁵ HvJ 17 januari 2013, *Köck*, C-206/11, ECLI:EU:C:2013:14, punt 35. Zie ook HvJ 14 januari 2010, *Plus Warenhandels-gesellschaft*, C-304/08, ECLI:EU:C:2010:12, punten 41 en 51-54; HvJ 9 november 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, ECLI:EU:C:2010:660, punten 30-34; HvJ 30 juni 2011, *Wamo*, C-288/10, ECLI:EU:C:2011:443, punt 33.

³⁶ HvJ 19 oktober 2017, *Europamur Alimentación S.A.*, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782, punt 42.

bieden of te verkopen en voorziet in gronden voor afwijking van dit verbod die zijn gebaseerd op criteria die niet in deze richtlijn zijn opgenomen”.³⁷

Er moet worden vastgesteld dat artikel 17 van het wetsvoorstel het “algemeen verbod” van verkoop met verlies uitbreidt, in die zin dat ook elke verkoop van landbouw- en voedingsproducten tegen een lagere prijs dan de productiekostprijs verboden is, waarbij geenszins een voldoende onderzoek van de feitelijke omstandigheden van concrete gevallen aan ten grondslag ligt, maar - integendeel - wordt volstaan met een onderzoek *in abstracto* door de federale wetgever.³⁸ Dergelijke regeling is evenwel niet in overeenstemming met de door het Hof van Justitie van de Europese Unie vereiste toetsing “op basis van de feitelijke omstandigheden” en de voornoemde richtlijn 2005/29/EG.

16.4. Gelet op het bovenstaande verdient het dan ook aanbeveling dat de indieners van het voorstel, het voorgestelde artikel 17 aan een nieuw onderzoek onderwerpen in het licht van richtlijn 2005/29/EG en tijdens de parlementaire bespreking verduidelijken of de betrokken richtlijn al dan niet van toepassing is en zo ja, of de voorgestelde regeling ermee in overeenstemming is.

17. Door elke verkoop tegen een lagere prijs dan de productiekost enkel te verbieden “[w]at landbouw- en voedingsproducten betreft”, wordt bovendien een verschil in behandeling ingevoerd ten aanzien van verkopers van andere producten. Voor die categorie van verkopers is het niet verboden is om hun producten te verkopen tegen een lagere prijs dan de productiekostprijs.

De hoofdindieners van het voorstel verantwoordde dit verschil in behandeling als volgt:

“Artikel 116 WER wordt vandaag beschouwd als niet van toepassing op landbouwproducten bij gebrek aan aankoopprijs in hoofde van de landbouwproducent. Het tweede lid van dat artikel stelt inderdaad dat ‘*Als een verkoop met verlies wordt beschouwd, elke verkoop tegen een prijs die niet ten minste gelijk is aan de prijs waartegen de onderneming het goed heeft gekocht of die de onderneming zou moeten betalen bij herbevoorrading, (...)*’. Een landbouwproducent koopt niet maar produceert. Daarom moet het verbod van verkoop met verlies in hun hoofde worden berekend ten aanzien van de productiekost.

Het beperken naar landbouw- en voedingsproducten, in tegenstelling met alle goederen verkocht door producenten, kan worden gerechtvaardigd i) door de bijzondere plaats van landbouw in de strategische autonomie van ons land en ii) door de bijzondere zwakke positie van landbouwproducenten in de agrovoedingsketen, die gekenmerkt is door een groot aantal kleine producenten, een beperkt aantal middelgrote verwerkers en een klein aantal grote distributeurs. De zwakheid van de landbouwproducenten in België blijkt uit cijfers van de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld de toegevoegde waarde die zij capteren in

³⁷ Zie het voornoemde arrest *Europamur Alimentación S.A.*, punt 43.

³⁸ Het voorgestelde artikel VI.116, van het Wetboek van economisch recht, laat in zijn algemeenheid geen enkele ruimte voor een concrete toetsing volgens de criteria van de artikelen 5 tot 9 van richtlijn 2005/29/EG (vgl. adv.RvS 66.909/1 van 21 februari 2020 over een wetsvoorstel ‘om geprogrammeerde veroudering tegen te gaan en de repaireconomie te steunen’, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-193/3, opmerking 8).

vergelijking met hun Europese collega's³⁹, en is aangetoond door de crisissen die de afgelopen tijd regelmatig terugkeren.”

Voor zover er geen andere sectoren bestaan waar de producenten uitsluitend produceren en zich in een gelijkaardige zwakke positie bevinden ten opzichte van de distributeurs, lijkt het verschil in behandeling redelijk verantwoord.

Artikel 20

18. Teneinde de terminologische coherentie met de andere bepalingen in boek XV, titel 2, hoofdstuk 2 van het Wetboek van economisch recht te behouden, schrijve men in de Nederlandse tekst van het opschrift van de in te voegen afdeling 1/1 “Bestuurlijke sancties” in plaats van “Administratieve sancties”.

Artikel 23

19. Artikel 23 van het voorstel voegt in artikel XV.83 van het Wetboek van economisch recht een punt 12°/2 in, waardoor met een sanctie van niveau 2 worden gestraft, zij die de bepalingen overtreden “van de artikelen VI.10/1, VI.91/11 en VI.91/12 en de uitvoeringsbesluiten ervan”. Het aldus voorgestelde punt 12°/2 van artikel XV.83, bestraft evenwel de overtreding van verplichtingen van verschillende aard. Artikel VI.10/1, ingevoegd door artikel 11 van het wetsvoorstel, regelt de verplichte aanduiding van het land van oorsprong en de plaats van herkomst van landbouw- en voedingsproducten, terwijl de artikelen VI.91/11 en VI.91/12, ingevoegd door de artikelen 13 en 14 van het wetsvoorstel, bepalingen bevatten betreffende de verplichte schriftelijke overeenkomst tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Aangezien het voorgestelde artikel VI.10/1 wordt ingevoegd in boek VI, Titel 2, hoofdstuk 3, van het wetboek van economisch recht en de overige bepalingen van dat hoofdstuk worden genoemd in artikel XV.83, 2°, van het wetboek van economisch recht, verdient het aanbeveling om de strafbaarstelling van de overtreding van het voorgestelde artikel VI.10/1 van het Wetboek in artikel XV.83 in te voegen in punt 2° van het genoemde artikel XV.83.

*

39

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Belgium#AddingValue>

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2.1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier et de compléter le Code de droit économique (ci-après : le CDE) dans divers domaines en vue de garantir un revenu juste aux producteurs de produits agricoles et alimentaires.

2.2.1. Une première série de mesures est insérée dans le livre V du CDE et porte sur les prix des produits agricoles et alimentaires.

L'Observatoire des prix est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les marges réalisées au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (article 5).

En ce qui concerne la politique des prix, la proposition de loi insère dans le livre V un titre 3 concernant la fixation des prix des produits agricoles et alimentaires (article 6). La marge brute en termes relatifs réalisée sur les produits agricoles et alimentaires non transformés et la marge brute en termes absolus réalisée sur un produit disposant d'un label de qualité reconnu par une autorité publique sont limitées (articles 7 et 8). Les remises accordées aux consommateurs sur les produits agricoles et alimentaires sont également limitées en valeur et en volume (article 9). La publicité des promotions sur les produits agricoles et alimentaires en dehors des lieux où l'entreprise offre habituellement des biens à la vente au consommateur est interdite (article 10).

2.2.2. Dans le livre VI, titre 2, chapitre 3, du CDE, relatif notamment à la dénomination, à la composition et à l'étiquetage des biens et services, est insérée une disposition précisant les règles portant sur l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les produits agricoles et alimentaires (article 11).

2.2.3. En ce qui concerne les pratiques du marché et la protection du consommateur, réglées dans le livre VI du CDE, la proposition de loi insère tout d'abord un titre 3/2 relatif aux contrats conclus entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (article 12). Toute vente de produits agricoles et alimentaires entre un producteur agricole et une entreprise doit être conclue par le biais d'un contrat écrit qui doit être enregistré auprès de l'Observatoire des prix dans un délai d'un mois suivant sa conclusion (article 13). Le prix convenu dans le contrat doit être inclus dans la détermination du prix de vente lorsqu'un acheteur de produits agricoles et alimentaires les revend, transformés ou non (article 14).

Par ailleurs, un certain nombre de modifications sont apportées au règlement des pratiques du marché déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, inscrit dans la section 4 du titre 4 du livre VI du CDE. D'une part, l'article 15 étend le champ d'application des pratiques du marché déloyales dans les

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire en ce sens que le chiffre d'affaires maximal que doivent réaliser les acheteurs et fournisseurs pour relever du champ d'application des pratiques du marché déloyales est porté de 350.000.000 d'euros à 1.000.000.000 d'euros. D'autre part, l'achat de produits agricoles et alimentaires contraire à l'interdiction générale de la vente à perte est inscrit sur la liste « noire » des pratiques du marché déloyales, sous réserve des exceptions mentionnées à l'article VI.117 du CDE (article 16).

Conformément à la disposition précédente, la définition de la vente à perte est étendue pour les produits agricoles et alimentaires dans le cadre de l'interdiction générale de la vente à perte, réglée dans le chapitre 4 du titre 4 du livre VI du CDE (article 17).

2.2.4. Dans le livre VIII du CDE, relatif à la qualité des produits et des services, est inséré un titre 6 portant sur les exigences de qualité spécifiques relatives aux produits agricoles et alimentaires commercialisés sur le territoire belge. La règle est que ces produits doivent respecter les mêmes normes de production que celles ou équivalentes à celles applicables aux producteurs établis sur le territoire belge, les produits agricoles et alimentaires issus de la culture ou de l'élevage sur le territoire d'un État membre de l'EEE étant présumés satisfaire à ces normes (articles 18 et 19).

2.2.5. Les articles 2 à 4 de la proposition de loi apportent quelques modifications aux définitions propres aux livres V, VI et VII du Code de droit économique, soit pour insérer une définition de la notion de « produits agricoles et alimentaires », soit pour modifier le champ d'application de cette définition.

2.2.6. Une sanction administrative (articles 20 et 21) et des sanctions pénales (articles 22 à 24) sont insérées dans le livre XV du CDE en cas d'infraction à un certain nombre de dispositions décrites ci-dessus et introduites par la proposition de loi.

2.2.7. Enfin, la proposition de loi prévoit encore l'évaluation de la loi à adopter par le SPF Économie (article 25) et habilite le Roi à déterminer la date d'entrée en vigueur des articles 5, 11, 16, 17 et 19, au plus tard le 1^{er} janvier 2026 (article 26).

COMPÉTENCE

3.1. L'article 6 de la proposition insère dans le livre V du CDE un titre 3 intitulé « De la fixation des prix des produits agricoles et alimentaires ». Les articles 7 à 9 de la proposition insèrent dans ce titre un certain nombre de dispositions relatives à la fixation des prix des produits agricoles et alimentaires. Aux termes de l'article I.7 du CDE, inséré par l'article 2 de la proposition, on entend par ces produits « les produits énumérés à l'annexe I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que les produits ne figurant pas dans ladite annexe, mais qui sont transformés en vue d'être utilisés dans l'alimentation en recourant à des produits énumérés dans ladite annexe ».

Premièrement, en ce qui concerne certaines ² entreprises qui offrent des produits agricoles et alimentaires à la vente aux consommateurs, une limitation est imposée sur la marge brute en termes relatifs réalisée sur les produits agricoles et alimentaires non transformés. Cette marge est limitée à la marge brute médiane réalisée sur l'ensemble des autres produits offerts à la vente (article 7). Deuxièmement, la marge brute en termes absolus réalisée sur un produit ³ dont la méthode de production répond à un cahier des charges validé par le biais d'un label de qualité reconnu par une autorité publique est limitée. Cette marge est tout au plus égale à celle réalisée sur un produit identique ne répondant pas au même cahier des charges (article 8). Enfin, les remises accordées sur les produits agricoles et alimentaires dont la conservation peut encore être assurée sont doublement limitées : d'une part à un tiers du prix normal affiché et, d'autre part, à un quart du volume prévisionnel de vente du produit considéré sur une base annuelle (article 9). L'article XV.82/1 du CDE, qui sera inséré par l'article 22 de la proposition, règle en outre les sanctions en cas d'infraction aux dispositions insérées par les articles 7 à 9.

3.2.1. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que seule l'autorité fédérale est compétente pour « la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d) ».

3.2.2. Les développements de la proposition ayant donné lieu à cette disposition précisent la répartition des compétences en matière de politique des prix comme suit :

« L'autorité fédérale est seule compétente en ce qui concerne la politique des prix (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). La Cour constitutionnelle a néanmoins interprété cette compétence de façon restrictive : les communautés et les régions peuvent fixer les prix dans les matières qui leur sont attribuées mais ne peuvent empiéter sur la compétence fédérale générale en matière de politique des prix ⁴.

Les communautés et les régions doivent disposer de toute la marge nécessaire pour réglementer et contrôler les prix dans le cadre de leurs compétences, par exemple en ce qui concerne la politique des déchets, la politique de l'eau, les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur, la location de biens destinés à l'habitation, le bail commercial, le bail à ferme et le bail à cheptel et les établissements d'accueil pour personnes âgées.

Ainsi les communautés et les régions ont la compétence d'utiliser des instruments tels que la fixation des prix maxima sectoriels ou individuels, les demandes de hausse de prix ou de marge et les notifications de prix, dans le cadre de leurs compétences matérielles propres. Il s'agit donc de leur permettre d'utiliser ces instruments afin de leur donner la possibilité de mener leurs politiques propres dans le cadre de leurs compétences matérielles, dans le respect des règles européennes.

² Plus précisément, les entreprises qui soit font partie d'un groupe qui n'est pas un groupe de taille réduite soit sont liées avec un groupe qui n'est pas un groupe de taille réduite par un accord de partenariat commercial.

³ Bien qu'il soit question d'un « produit », il semble que ce sont les « produits agricoles et alimentaires » qui sont visés compte tenu du titre dans lequel est insérée la disposition, ainsi que des développements de la proposition, qui font état de « la marge sur les *produits* non transformés [...] et sur les *produits* disposant d'un label de qualité reconnu par une autorité publique » (p. 4).

⁴ (Note de bas de page 1 de la page) Voyez C.C., 15 octobre 1996, n° 56/96, 3 mars 1999, n° 26/99 et 11 février 2004, n° 25/2004.

De la même manière, l'État fédéral est compétent pour utiliser ces instruments dans le cadre de ses compétences matérielles. Ainsi, l'autorité fédérale est par exemple compétente pour fixer les prix des médicaments et les prix pétroliers.

L'autorité fédérale restera compétente en matière de politique des prix et des revenus. Elle peut à ce titre utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix, afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaire[s] que sur ceux relevant des compétences fédérales. Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence »⁵.

3.2.3. En ce qui concerne la répartition des compétences en matière de politique des revenus, la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 130/2016, a considéré ce qui suit :

« B.8.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précité, l'autorité fédérale est seule compétente pour régler, de manière générale, la politique des revenus. Cette compétence comprend celle de prendre des mesures visant à modérer les revenus, en ce compris les revenus liés à des matières pour lesquelles les communautés et les régions sont compétentes, dans la mesure jugée nécessaire par le législateur pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

B.8.2. Dans son avis relatif à l'avant-projet de loi devenu la loi attaquée, le Conseil d'État a observé :

‘L'autorité fédérale dispose sur [la base de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat] d'un pouvoir général pour régler de manière générale et uniforme la ‘politique des prix et des revenus’. Sans régler d'une manière spécifique les prix et revenus dans certains domaines relevant de la compétence des communautés ou des régions, l'autorité fédérale peut imposer pour tous les revenus et prix, liés à un indice des prix, la liaison à l'indice santé qu'elle définit. L'exercice de ce pouvoir général suppose un objectif justifiant la nécessité d'un régime général et uniforme’ (Doc. parl., Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 43).

B.9.1. Comme il est dit en B.1.3, les dispositions attaquées sont applicables aux rémunérations, traitements et allocations sociales pour lesquels une liaison à un indice des prix est prévue. Elles ont donc un champ d'application général en ce qu'elles visent tous les revenus pour lesquels une indexation automatique est organisée et non uniquement les revenus relevant d'un ou de plusieurs secteurs d'activité déterminés. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la circonstance que d'autres types de revenus, tels que les revenus de biens mobiliers ou immobiliers ou les revenus bénéficiant aux titulaires de professions indépendantes ou libérales, ne sont pas soumis à la même modération n'ôte pas à la réglementation attaquée son caractère général et ne porte pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale en la matière. La condition selon laquelle la réglementation doit, pour relever de la compétence fédérale, avoir un caractère général, interdit à l'autorité fédérale de prendre des dispositions visant uniquement les revenus dans certaines matières déterminées relevant des compétences fédérées, mais elle ne l'oblige pas

⁵ Développements de la proposition de loi spéciale ‘relative à la Sixième Réforme de l'État’, Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 99-100.

à réglementer de manière uniforme tous les revenus de quelque source qu'ils proviennent et de quelque nature qu'ils soient.

B.9.2. Par ailleurs, la circonstance que les travaux préparatoires cités en B.7.1 mentionnent que l'intervention de l'État, en matière de politique de revenus, vise à sauvegarder la compétitivité et à réaliser la justice sociale ne saurait être interprétée comme limitant la compétence fédérale en la matière ou comme imposant au législateur fédéral de justifier toute mesure à l'aune de ses bénéfices escomptés en termes de justice sociale.

B.9.3. Les mesures attaquées ont pour objectif principal de 'résorber notre handicap salarial constitué depuis 1996 par rapport à nos trois pays voisins et plus importants partenaires commerciaux' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 5), de façon à 'restaurer la compétitivité des entreprises'. Elles visent également à 'limiter les dépenses publiques' (*ibid.*, p. 10).

De tels objectifs permettent incontestablement à l'autorité fédérale d'exercer sa compétence générale en matière de politique des revenus ».

3.2.4. Rien ne permet de considérer que la répartition des compétences en matière de politique des prix doit être appréciée différemment de la répartition des compétences en matière de politique des revenus, étant donné que ces deux matières sont mentionnées sur un pied d'égalité dans la même disposition de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par conséquent, on peut admettre, sur le fondement de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, que l'autorité fédérale est compétente pour régler, d'une manière générale, la politique des prix. Cette compétence comprend la prise de mesures en matière de fixation des prix, en ce compris les prix liés à des matières pour lesquelles les communautés et les régions sont compétentes, si ces mesures sont jugées nécessaires par le législateur pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. La condition selon laquelle la réglementation doit, pour relever de la compétence fédérale, avoir un caractère général, interdit à l'autorité fédérale de prendre des dispositions visant uniquement les prix dans certaines matières déterminées relevant des compétences fédérées, mais elle ne l'oblige pas à réglementer de manière uniforme tous les prix de quelque source qu'ils proviennent et de quelque nature qu'ils soient.

De leur côté, les communautés et les régions sont compétentes pour adopter des dispositions visant à régler les prix dans une matière qui relève de la compétence des communautés ou des régions. Ainsi, le Conseil d'État, section de législation, considère que les communautés sont compétentes pour adopter un règlement en matière de prix fixe du livre ⁶ et la Cour constitutionnelle a jugé que les régions sont compétentes pour adopter un règlement limitant l'indexation des loyers résidentiels ⁷ et des loyers commerciaux ⁸.

⁶ Voir notamment l'avis C.E. 59.784/1/V du 23 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 23 décembre 2016 'instaurant un prix du livre réglementé', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 945/1, observations 3.1. à 3.3. ; l'avis C.E. 61.433/4 du 30 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 19 octobre 2017 'relatif à la protection culturelle du livre', *Doc. parl.*, Parl. comm. fr., 2016-2017, n° 513/1 ; l'avis C.E. 63.941/VR du 9 octobre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mars 2019 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 25 juin 2018 entre l'État fédéral, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à la protection culturelle du livre', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3478/1, observation 2.

⁷ C.C., 21 mars 2024, n° 32/2024, points B.6.1-B.11 ; C.C., 20 juin 2024, n° 63/2024, B.7.1-B.12 et C.C., 20 juin 2024, n° 64/2024, B.6.1.-B.11.

⁸ C.C., 30 mai 2024, n° 59/2024, B.10.1-B.10.3.

3.3. En ce qui concerne l'agriculture, la « politique agricole » est considérée comme une matière régionale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

Compte tenu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont aussi compétentes pour la politique des prix en matière agricole, ce qui, selon une certaine doctrine, signifie également en principe que la politique des prix a été régionalisée en ce qui concerne les produits agricoles ⁹.

3.4. Les articles 7, 8 et 9 de la proposition interviennent directement sur les marges pouvant être réalisées et les remises pouvant être accordées sur certains produits agricoles et alimentaires. Ils doivent dès lors être qualifiés de mesures de politique des prix. De plus, ces mesures interviennent exclusivement dans la formation des prix des produits agricoles et alimentaires visés dans cette proposition. Il n'apparaît en outre pas que les mesures adoptées ont pour objectif la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence. Force est d'en conclure que les articles 7, 8 et 9 de la proposition et les articles 2, 6 et 22 qui y sont directement liés ¹⁰ ne peuvent pas se concrétiser, indépendamment de la question de savoir si ces dispositions sont conformes à d'autres normes supérieures, comme le principe d'égalité, le principe de la libre circulation en droit européen et les principes de la politique agricole de l'UE ¹¹.

L'article 10 de la proposition, qui insère également une disposition dans le titre 3, inséré par l'article 6, du livre V du CDE, peut toutefois être maintenu. Cette disposition ne règle pas en tant que telle la fixation des prix des produits agricoles et alimentaires, bien qu'elle contienne une restriction de la manière dont la publicité de remises sur ces produits peut être faite. Il en va de même pour l'article 5 de la proposition, qui charge certes l'Observatoire des prix de faire rapport sur les marges réalisées au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, mais qui en tant que tel ne prévoit aucune mesure intervenant directement et exclusivement dans la formation des prix des produits agricoles et alimentaires.

4. Bien que les autres dispositions de la proposition aient aussi pour objet de garantir aux agriculteurs « une juste rémunération de leur travail », cela ne signifie pas que ces dispositions doivent être considérées comme un dispositif concernant une matière relative à la politique agricole au sens de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour laquelle les régions sont compétentes. Elles visent certes à prévoir une protection supplémentaire contre les pratiques commerciales déloyales dans les relations entre acheteurs et fournisseurs dans le secteur

⁹ En ce sens, J. VELAERS, « Landbouw en dierenwelzijn: een bijna homogene bevoegdheid van de gewesten », dans J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De Zesde Staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, (493) 496.

¹⁰ En tout état de cause, l'article XV.82/1, inséré par l'article 22 de la proposition de loi, devrait être inséré ailleurs dans le CDE et avec une autre numérotation étant donné que la loi du 9 février 2024 'portant dispositions diverses en matière d'économie' a déjà inséré un article XV.82/1 dans le livre XV, titre 3, chapitre 2, section 4, du CDE.

¹¹ Voir à cet égard l'avis C.E. 75.892/4 du 23 avril 2024 sur une proposition de décret 'insérant un chapitre III relatif à la politique des prix agricoles dans le Titre VIII du Code wallon de l'Agriculture', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1646/2.

spécifique de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Mais elles demeurent intrinsèquement des dispositions visant à lutter contre des pratiques commerciales déloyales, même si les acheteurs et les fournisseurs concernés appartiennent à un secteur spécifique pour lequel il est jugé nécessaire de prévoir des garanties particulières en matière de pratiques commerciales. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, il relève de la compétence du législateur fédéral de régler l'application du « droit des pratiques du commerce », mentionné dans cette disposition, à un secteur d'activités spécifique tel que celui de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire ¹²⁻¹³.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Dans la phrase liminaire, on écrira « remplacé par la loi du 15 avril 2018 » au lieu de « inséré par la loi du 15 avril 2018 ».

Article 4

6. L'article 4 complète l'article I.9 du Code de droit économique par un 17^o. Or, il existe actuellement deux articles I.9 dans le code précité. C'est uniquement sur la base de la structure des deux articles I.9 et du contexte de la proposition de loi à l'examen qu'on peut conclure qu'il s'agit de compléter, non l'article I.9 du livre I^{er}, titre 2, chapitre 5, mais l'article I.9 du livre I^{er}, titre 2, chapitre 6, du code par un point 17^o. On ne peut arriver à cette conclusion sur le fondement des modifications encore en vigueur de l'article I.9, reproduites dans la phrase liminaire de l'article 4, leur mention n'étant pas correcte. Dès lors, dans la phrase liminaire de l'article 4, on remplacera les mots « , inséré par la loi du 26 octobre 2015, » par « , modifié par les lois des 26 octobre 2015 et 2 mai 2019 ».

Le Conseil d'État rappelle une nouvelle fois ¹⁴ qu'il serait préférable de mettre la proposition de loi à l'examen à profit pour adapter la numérotation des dispositions législatives concernées de manière à remédier à la confusion résultant de l'existence de deux articles I.9 dans le Code de droit économique.

¹² Voir déjà l'avis C.E. 69.545/1 du 8 juillet 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 28 novembre 2021 'transposant la directive 2019/633/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire et modifiant le Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2177/1, observation 3.

¹³ D'une manière plus générale, la Cour constitutionnelle a jugé qu'une disposition sanctionnant une clause contractuelle donnée et comptant parmi les pratiques commerciales déloyales « relève [...] du droit des pratiques du commerce, pour lequel l'autorité fédérale est exclusivement compétente » et que « [l]e fait que [cette] disposition [...] ait un champ d'application spécifique et porte sur un secteur qui relève partiellement de la compétence des régions » ne change rien à la compétence fédérale (C.C., 27 mars 2024, n° 36/2024, B.9).

¹⁴ Voir déjà l'avis C.E. 64.837/1 du 24 janvier 2019 sur un avant-projet devenu la loi du 2 mai 2019 'portant dispositions diverses en matière d'économie', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3570-4, observation 7.

Article 5

7. L'alinéa 2 de l'article V.3/1, proposé, du Code de droit économique dispose que « [l']Observatoire des prix peut utiliser les données anonymisées dont il dispose en vertu de l'obligation d'enregistrement visée à l'article VI.91/11 [...] ». Toutefois, l'article VI.91/11, § 1^{er}, alinéa 2, du CDE, proposé par l'article 13, ne mentionne nulle part que les données dont dispose l'Observatoire des prix doivent être anonymisées. Il est recommandé d'intégrer des règles claires dans le texte même de l'article V.3/1. proposé (ou de l'article VI.91/11, § 1^{er}, alinéa 2, proposé) du CDE permettant de déterminer quelles données sont précisément anonymisées et qui en est responsable. En tout état de cause, l'anonymisation des données à caractère personnel (qui leur fait perdre leur statut de données à caractère personnel) devra être réalisée en conformité avec le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' ainsi qu'avec les dispositions législatives mettant en œuvre ce règlement.

Article 6

8. L'article 6 de la proposition de loi insère un titre 3 dans le livre V du Code de droit économique. Les articles 7 à 10 de la proposition de loi insèrent ensuite les articles V.15 à V.18 en projet dans ce nouveau titre. Les articles 7 à 9 ne pouvant se concrétiser (voir l'observation 3.4 ci-dessus), le titre proposé comprendrait toujours le texte de l'article V.18 actuel.

Il est constaté que la loi du 3 mai 2024 'portant dispositions diverses en matière d'économie (I)' a toutefois déjà inséré un titre 3 dans le livre V du Code de droit économique, composé des articles V.15 à V.17.

Si l'intention est de maintenir l'article V.18 proposé dans le livre V du CDE (voir, à ce sujet, l'observation 11), le titre 3 proposé doit dès lors être inséré dans le livre V à un autre endroit portant une nouvelle numérotation dans le Code de droit économique.

Article 10

9. Le nouvel article V.18, proposé, du Code de droit économique dispose que la publicité des promotions sur les produits agricoles et alimentaires en dehors des lieux où l'entreprise offre habituellement des biens à la vente au consommateur est interdite.

Les prescriptions du droit européen en matière de libre circulation des services, qui figurent aux articles 56 et s. du TFUE, ont pour effet d'interdire des restrictions à la libre circulation des services dans l'Union européenne à l'égard des ressortissants des États membres qui sont établis dans un autre État membre que celui dans lequel est établi celui au bénéfice duquel le service est fourni. Une interdiction de publicité en dehors des points de vente des entreprises au sens de l'article V.18, proposé, du Code de droit économique limite notamment le droit des entreprises de presse établies en Belgique d'offrir de l'espace publicitaire pour les denrées agricoles et

alimentaires concernées à des annonceurs potentiels établis dans d'autres États membres. Il limite également le droit à la liberté de prestation de services des entreprises de publicité étrangères.

Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne que la limitation d'une liberté fondamentale garantie par le TFUE n'est admissible que si la mesure nationale concernée répond à un motif impérieux d'intérêt général, propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre ¹⁵.

L'objectif poursuivi par cette mesure, à savoir la protection des producteurs de produits agricoles et alimentaires, pourrait justifier une telle restriction à la condition qu'on n'œuvre pas ainsi à réduire d'une manière disproportionnée les revenus que les entreprises précitées tirent de la publicité. Eu égard au caractère général et à la portée étendue de l'interdiction de la publicité proposée en dehors des points de vente des entreprises et à l'importance que la publicité pour les produits agricoles et alimentaires peut représenter pour certaines entreprises de presse et de publicité, il est douteux que, sur ce point, la proposition de loi soit conciliable avec le principe de la liberté de circulation des services. Les auteurs de la proposition seraient bien avisés de justifier plus avant la disposition proposée lors des travaux préparatoires ultérieurs au regard des prescriptions du droit européen en matière de libre circulation des services.

10. On notera subsidiairement que l'interdiction de publicité en dehors des points de vente des entreprises de produits agricoles et alimentaires, visée à l'article V.18, proposé, du Code de droit économique, a également pour effet de limiter la liberté d'expression des producteurs et vendeurs de ces produits ¹⁶.

Les conditions de limitation de la liberté d'expression sont définies, d'une part, aux articles 19 et 25 de la Constitution et, d'autre part, à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ¹⁷ et à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Lorsque, dans le cadre de l'examen d'une réglementation déterminée au regard de l'article 56 TFUE, il est constaté que celle-ci peut constituer une entrave à la libre prestation des services que l'État membre concerné juge justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, cette réglementation doit être considérée comme mettant en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de sorte qu'elle doit être conforme aux droits fondamentaux garantis par la Charte ¹⁸. Par conséquent, la liberté d'expression et d'information consacrée à l'article 11 de la Charte s'applique également à l'interdiction de publicité proposée. Il découle de ces dispositions que les

¹⁵ C.J.U.E., 4 mai 2017, *Vanderborght*, C-339/15, ECLI:EU:C:2017:335, point 65 ; C.J.U.E., 11 décembre 2019, *TV Play Baltic*, C-87/19, ECLI:EU:C:2019:1063, point 37 ; C.J.U.E., 3 février 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89, point 52.

¹⁶ Voir également C.J.C.E., 26 avril 1988, *Bond van Adverteerders e.a.*, 352/85, ECLI:EU:C:1988:196 ; C.C., 30 septembre 1999, n° 102/99.

¹⁷ Selon la jurisprudence de la Cour eur. D.H., la liberté d'expression protégée par l'article 10 CEDH s'applique en particulier à la diffusion par un entrepreneur des informations à caractère commercial, notamment sous la forme de messages publicitaires. Voir Cour eur. D.H., 24 février 1994, *Casado Coca c. Espagne*, §§ 35-36 ; Cour eur. D.H., 11 décembre 2003, *Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Autriche*, §§ 19-20.

¹⁸ C.J.U.E., 21 mai 2019, *Commission c. Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)*, C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, points 63-65 ; C.J.U.E., 3 février 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89, point 80.

restrictions doivent être fixées par la loi, poursuivre une finalité légitime et être nécessaires dans une société démocratique ¹⁹.

L'exigence selon laquelle la limitation doit aussi être nécessaire dans une société démocratique implique dans le cas examiné de mettre en balance l'intérêt de la liberté d'expression, d'une part, et le bénéfice que la protection du producteur des produits agricoles et alimentaires tire de la limitation de la liberté d'expression, d'autre part. L'interdiction étendue et formulée en des termes généraux, de la publicité en dehors des points de vente des entreprises, inscrite à l'article V.18, proposé, du CDE, constitue une atteinte grave aux intérêts commerciaux des vendeurs concernés. Les auteurs de la proposition seraient dès lors bien avisés d'examiner dans le cadre des débats parlementaires si la limitation proposée ne devrait pas être considérée comme disproportionnée au regard de l'objectif de la protection des producteurs de produits agricoles et alimentaires qui sous-tend l'interdiction de publicité.

11. L'article V.18 proposé est inséré dans le titre 3, proposé, du livre V du CDE, alors que cette disposition en tant que telle est sans rapport avec la concurrence et la politique des prix et relève au contraire de la publicité, qui peut plutôt être considérée comme un élément d'information du marché. Cette dernière matière est réglée dans le titre 2 du livre VI du CDE. Les autres dispositions du titre 3, proposé, du livre V du CDE ne pouvant se concrétiser (voir ci-dessus les observations 3.4 et 8), il est recommandé d'intégrer l'article V.18 proposé dans le titre 2 du livre VI du CDE, par exemple dans le chapitre 2 de ce titre qui concerne les indications des prix.

Article 11

12.1. L'article 11 de la proposition de loi a pour objet de clarifier les prescriptions relatives à la mention du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les produits agricoles et alimentaires conformément à la législation européenne en vigueur. Ainsi, d'une part, le texte de l'article 26.3 du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 ²⁰ et du règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 ²¹ est en grande partie paraphrasé à l'article VI.10/1, alinéa 2, proposé, du CDE. D'autre part, l'article VI.10/1, alinéa 1^{er}, proposé, du CDE semble instaurer une obligation

¹⁹ Voir par exemple C.J.U.E., 3 février 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89, point 84 : « Si les libertés garanties par la Charte peuvent être limitées, toute limitation de leur exercice doit être, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdites libertés. En outre, ainsi qu'il ressort de cette disposition, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui ». Voir également C.J.U.E., 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, ECLI:EU:C:2015:823, point 68.

²⁰ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 'concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission'.

²¹ Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 'portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire'.

d'indication du pays d'origine plus étendue que l'article 26.2 du règlement (UE) n° 1169/2011 et l'article VI.10/1, alinéa 2, proposé, du CDE semble être plus strict que l'article 26.3 de ce même règlement, dans la mesure où il impose une obligation lorsque le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire n'est pas le pays du lieu de transformation de l'ingrédient primaire.

Les développements de la proposition de loi justifient cette disposition comme suit :

« La transparence au sein de la chaîne agro-alimentaire sera également accrue en précisant les règles en matière d'étiquetage, dans le respect des règles européennes et en particulier du Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, dont son article 26, et le Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour garantir que les provenances d'un produit agricole et alimentaire et de son ingrédient primaire et son éventuel lieu de transformation soient indiqués de façon identique, que ce soit à l'aide d'un pictogramme, d'un symbole ou d'une description en toutes lettres ».

12.2. Un règlement – et donc également le règlement (UE) n° 1169/2011 et le règlement d'exécution (UE) 2018/775 – est « obligatoire dans tous ses éléments et [...] directement applicable dans tout État membre »²² et les dispositions réglementaires font en principe l'objet d'une interdiction de transcription²³. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou si le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne.

Eu égard à l'interdiction de transcription précitée, il n'appartient pas au législateur de prescrire l'obligation d'indiquer le pays d'origine ou le lieu de provenance de l'ingrédient primaire lorsqu'elle découle déjà du règlement (UE) n° 1169/2011 et du règlement d'exécution (UE) 2018/775. La reproduction de cette obligation dans une disposition législative ne peut dès lors dans ces cas être tolérée que pour autant que la lisibilité de la loi le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence de manière explicite aux dispositions réglementaires concernées (par exemple « conformément à l'article 26 du règlement (UE) n° 1169/2011 et au règlement d'exécution (UE) 2018/775 ») afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

Même si des éléments sont ajoutés aux dispositions du règlement et, en d'autres termes, si l'on prévoit une réglementation de droit interne plus stricte, mieux vaut l'explicitier dans le texte des dispositions concernées (« En complément de l'article...du règlement... »). En outre, un renforcement de l'obligation d'indiquer les appellations d'origine n'est permis que si un ou

²² Article 288, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²³ L'interdiction de transcription implique que les dispositions réglementaires qui sont directement applicables dans chaque État membre ne peuvent pas être reproduites ou paraphrasées dans des dispositions du droit interne afin de ne pas donner l'impression qu'il s'agit de dispositions qui pourraient être insérées ou modifiées par les États membres de leur propre initiative. Voir notamment C.J.U.E., 7 février 1973, C39/72, *Commission c. Italie*, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; C.J.U.E., 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7.

plusieurs motifs de justification prévus par l'article 39 du règlement (UE) n° 1169/2011 sont présents. Les auteurs de la proposition seraient bien avisés d'indiquer le motif de justification applicable au cours de la procédure parlementaire. En outre, en cas de renforcement des obligations, il y aura lieu de respecter la procédure de notification fixée à l'article 45 du règlement (UE) n° 1169/2011.

Article 12

13. L'article 12 ajoute au Livre VI du Code de droit économique un titre 3/2, intitulé « Contrats conclus entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire ». On n'aperçoit toutefois pas clairement comment le titre 3/2 proposé s'articule précisément avec le titre 3/1 du livre VI du Code de droit économique (« Contrats conclus entre entreprises »). Selon l'auteur principal de la proposition, le titre 3/1 reste d'application pour les contrats conclus entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire et le titre 3/2 s'applique en outre aux relations concernées.

Il est recommandé de clarifier en ce sens le rapport entre les deux titres, de préférence dans le texte même de la proposition de loi à l'examen, par exemple en insérant dans le titre 3/2 proposé un article préliminaire disposant que le titre 3/2 s'applique sans préjudice de l'application du titre 3/1 de ce livre ²⁴, ou à tout le moins au cours des débats parlementaires relatifs à la proposition.

Article 13

14. À l'article 13, on supprimera l'intitulé « Contrat écrit ». En effet, la proposition n'est pas de nature à ce qu'il faille donner un intitulé aux articles pour faciliter leur identification ²⁵. Quoi qu'il en soit, il n'est pas cohérent de ne prévoir un intitulé que pour un seul article.

Article 14

15. Aux termes de l'article VI.91/12, proposé, du CDE, le prix convenu dans le contrat visé à l'article VI.91/11 est « inclus » dans la détermination du prix de vente. On n'aperçoit pas d'emblée la portée du mot « inclus ». Interrogé à ce sujet, l'auteur principal de la proposition a répondu ce qui suit :

« Daarmee wordt bedoeld dat de prijs overeengekomen tussen een landbouwproducent en de eerste koper van het product, dat overeenkomstig het nieuwe artikel 91/11, § 1, in een schriftelijke overeenkomst moet worden vastgesteld, deel moet uitmaken van de prijs betaald aan deze eerste koper (en vervolgens aan alle actoren van de keten) door zijn eigen koper.

²⁴ Comparer avec la phrase introductive de l'article VI.109/4 du Code de droit économique.

²⁵ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 54, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ().

Zo beoogt de wet te vermijden dat grote actoren aan de einde van de agrovoedingsketen extra druk kunnen uitoefenen op hun leveranciers die uiteindelijk bij de zwakste actoren, vaak de landbouwers, wordt geduwd ».

Article 17

16.1. L'article VI.116, § 1^{er}, alinéa 2, du Code de droit économique considère comme une vente à perte « toute vente à un prix qui n'est pas au moins égal au prix auquel l'entreprise a acheté le bien ou que l'entreprise devrait payer lors du réapprovisionnement, après déduction des éventuelles réductions accordées et définitivement acquises, ainsi que des réductions sur volume non définitivement acquises calculées sur la base de 80 % de la réduction sur volume que l'entreprise a acquise l'année précédente pour le même bien. Pour déterminer l'existence d'une vente à perte, il n'est pas tenu compte des réductions accordées, exclusivement ou non, en échange d'engagements de l'entreprise autres que l'achat de biens ».

L'article VI.116, § 3, proposé, du CDE y ajoute que « [s]'agissant des produits agricoles et alimentaires, est considérée comme une vente à perte toute vente à un prix inférieur à ses coûts de production ». Ainsi, l'interdiction générale de vente à perte est *de facto* étendue, en ce qu'une définition générale supplémentaire de la vente à perte est prévue.

16.2. Dans le Code de droit économique, la vente à perte est considérée comme une pratique du marché interdite, que l'acheteur soit ou non un consommateur. La Cour de justice a admis qu'une interdiction de vente à perte qui vise la protection des consommateurs est susceptible de relever du champ d'application de la directive 2005/29/CE ²⁶⁻²⁷ et, si tel est le cas, qu'une action de vente à perte constitue une pratique commerciale qui relève du champ d'application matériel de la directive précitée ²⁸.

Certes, il semble découler de l'article VI.116, § 1^{er}, du CDE que l'élargissement de l'interdiction prévue par l'article 17 de la proposition de loi a également pour but « d'assurer des pratiques honnêtes du marché *entre les entreprises* ». Il n'en reste pas moins qu'étant donné que l'interdiction de vente à perte affecte également d'une manière générale le consommateur, il ne peut être conclu avec certitude que la phrase introductive de l'article VI.116, § 1^{er}, du CDE est suffisante pour distraire l'interdiction de vente à perte du champ d'application de la directive 2005/29/CE. Sur la base du considérant 6 de la directive 2005/29/CE ainsi que de la jurisprudence de la Cour de cassation ²⁹ et de la Cour de justice ³⁰ concernant l'interdiction de vente

²⁶ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 'relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil'.

²⁷ C.J.U.E., 7 mars 2013, *Euronics Belgium CVBA*, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, points 17-19.

²⁸ C.J.U.E., 7 mars 2013, *Euronics Belgium CVBA*, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, points 20 à 22.

²⁹ Cass., 16 septembre 2016, AR C.15.0116.N, DAOR 2017, n° 121, p. 126, *Ann. prat. marché*, 2016, p. 168, note SNAUWAERT, L., *R.D.C.*, 2018, p. 555.

³⁰ C.J.U.E., 19 octobre 2017, *Europamur Alimentación S.A.*, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782, point 31.

à perte, la doctrine émet des doutes à ce sujet³¹. À la lumière de ce qui précède, il n'est dès lors pas exclu qu'une interdiction générale de vendre des produits agricoles et alimentaires à un prix inférieur aux coûts de production relève quand même du champ d'application de la directive 2005/29/CE.

16.3. Dans l'hypothèse où l'interdiction de vendre des produits agricoles et alimentaires à un prix inférieur aux coûts de production relèverait du champ d'application de la directive 2005/29/CE, il y aurait lieu de formuler les observations suivantes à cet égard.

Les pratiques commerciales déloyales – pour autant que soit visée la protection du consommateur – font l'objet d'une harmonisation complète par la directive 2005/29/CE, si bien que les États membres ne peuvent instaurer de règles plus restrictives en la matière³². Par conséquent, seules les pratiques commerciales qui s'inscrivent dans le système de cette directive peuvent être interdites.

La Cour de justice a déjà jugé à plusieurs reprises que la vente à perte ne figure pas sur la liste des pratiques commerciales trompeuses de l'annexe I de la directive précitée qui sont réputées déloyales en toutes circonstances³³. Ceci n'exclut pas qu'une pratique qui ne figure pas sur la liste précitée soit quand même qualifiée de trompeuse après qu'il a été examiné à l'aide des critères fixés aux articles 5 à 9 de la directive précitée³⁴ si la pratique en question est effectivement trompeuse³⁵. Pareil examen doit cependant revêtir un caractère spécifique et requiert, selon la Cour de justice de l'Union européenne, « une analyse, menée au regard du contexte factuel de chaque espèce, du caractère 'déloyal' de ladite [pratique] à la lumière des critères énoncés aux articles 5 à 9 de cette directive »³⁶. Selon la jurisprudence de la Cour, une « disposition nationale (...) qui contient une interdiction générale de proposer à la vente ou de vendre des biens à perte et qui prévoit des motifs de dérogation à cette interdiction fondés sur des critères ne figurant pas dans cette directive » n'est pas conforme à cette exigence³⁷.

³¹ Voir notamment KEIRSILCK, B., « Oneerlijke marktpraktijken jegens personen andere dan consumenten (2011-2014) – Verkoop met verlies », *TPR*, 2016 (292) pp. 343-344 ; SNAUWAERT, L., « Het Hof van Cassatie bevestigt de onverenigbaarheid van het verbod van verkoop met verlies met de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken: een Pyrrusoverwinning? », *Annuaire pratiques du marché*, 2016, (173) pp. 179-183 ; STRAETMANS, G., « Verkoop met verlies als verboden marktpraktijk: conform aan Europees recht? », *RDC*, 2018, (527) pp. 538-524. *Contra* : STUYCK, J., « L'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Europamur, en matière de vente à perte, confirme son ordonnance dans l'affaire Euronics Belgium », *DCCR*, 2018 (78) pp. 86-87.

³² C.J.U.E., 14 janvier 2010, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, C-304/08, ECLI:EU:C:2010:12, point 41. C.J.U.E., 30 juin 2011, *Wamo*, ECLI:EU:C:2011:443, point 33.

³³ C.J.U.E., 7 mars 2013, *Euronics Belgium CVBA*, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, point 29 ; C.J.U.E., 19 octobre 2017, *Europamur Alimentación S.A.*, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782, point 42.

³⁴ Les dispositions concernées de la directive ont été transposées en droit interne par les articles VI.92 à VI.99 du Code de droit économique.

³⁵ C.J.U.E., 17 janvier 2013, *Köck*, C-206/11, ECLI:EU:C:2013:14, point 35. Voir aussi C.J.U.E., 14 janvier 2010, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, C-304/08, ECLI:EU:C:2010:12, points 41 et 51-54 ; C.J.U.E., 9 novembre 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, ECLI:EU:C:2010:660, points 30-34 ; C.J.U.E., 30 juin 2011, *Wamo*, C-288/10, ECLI:EU:C:2011:443, point 33.

³⁶ C.J.U.E., 19 octobre 2017, *Europamur Alimentación S.A.*, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782, point 42.

³⁷ Voir l'arrêt *Europamur Alimentación S.A.* précité, point 43.

Force est de constater que l'article 17 de la proposition de loi étend l'« interdiction générale » de vente à perte, en ce sens qu'il interdit également toute vente de produits agricoles et alimentaires à un prix inférieur aux coûts de production, ce qui ne repose aucunement sur un examen suffisant du contexte factuel de cas concrets, mais qui – au contraire – se contente d'un examen abstrait par le législateur fédéral³⁸. Or, un tel dispositif n'est pas conforme à l'analyse « menée au regard du contexte factuel », requise par la Cour de justice de l'Union européenne, et à la directive 2005/29/CE précitée.

16.4. Eu égard à ce qui précède, il est dès lors recommandé que les auteurs de la proposition soumettent l'article 17 proposé à un nouvel examen au regard de la directive 2005/29/CE et précisent au cours des débats parlementaires si la directive concernée est applicable ou non et, si tel est le cas, si le dispositif proposé est conforme à celle-ci.

17. En interdisant toute vente à un prix inférieur aux coûts de production uniquement « [s]'agissant des produits agricoles et alimentaires », on instaure en outre une différence de traitement à l'égard des vendeurs d'autres produits. Pour cette catégorie de vendeurs, il n'est pas interdit de vendre leurs produits à un prix inférieur aux coûts de production.

L'auteur principal de la proposition a justifié cette différence de traitement comme suit :

« Artikel 116 WER wordt vandaag beschouwd als niet van toepassing op landbouwproducten bij gebrek aan aankoop prijs in hoofde van de landbouwproducent. Het tweede lid van dat artikel stelt inderdaad dat *'Als een verkoop met verlies wordt beschouwd, elke verkoop tegen een prijs die niet ten minste gelijk is aan de prijs waartegen de onderneming het goed heeft gekocht of die de onderneming zou moeten betalen bij herbevoorrading, (...)*'. Een landbouwproducent koopt niet maar produceert. Daarom moet het verbod van verkoop met verlies in hun hoofde worden berekend ten aanzien van de productiekost.

Het beperken naar landbouw- en voedingsproducten, in tegenstelling met alle goederen verkocht door producenten, kan worden gerechtvaardigd i) door de bijzondere plaats van landbouw in de strategische autonomie van ons land en ii) door de bijzondere zwakke positie van landbouwproducenten in de agrovoedingsketen, die gekenmerkt is door een groot aantal kleine producenten, een beperkt aantal middelgrote verwerkers en een klein aantal grote distributeurs. De zwakte van de landbouwproducenten in België blijkt uit cijfers van de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld de toegevoegde waarde die zij capteren in vergelijking met hun Europese collega's³⁹, en is aangetoond door de crisissen die de afgelopen tijd regelmatig terugkeren ».

³⁸ L'article VI.116, proposé, du Code de droit économique ne laisse par sa généralité pas de place à une analyse concrète selon les critères des articles 5 à 9 de la directive 2005/29/CE (comparer avec l'avis C.E. 66.909/1 du 21 février 2020 sur une proposition de loi 'visant à lutter contre l'obsolescence programmée et à soutenir l'économie de la réparation', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-193/3, observation 8).

³⁹

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Belgium#AddingValue>

Dans la mesure où il n'existe pas d'autres secteurs où les producteurs sont exclusivement des producteurs et se trouvent dans une position de faiblesse similaire vis-à-vis des distributeurs, la différence de traitement semble raisonnablement justifiée.

Article 20

18. Afin de respecter la cohérence terminologique avec les autres dispositions du livre XV, titre 2, chapitre 2, du Code de droit économique, on écrira dans le texte néerlandais de l'intitulé de la section 1^{re}/1 à insérer « Bestuurlijke sancties » au lieu de « Administratieve sancties ».

Article 23

19. L'article 23 de la proposition insère dans l'article XV.83 du Code de droit économique un point 12°/2, selon lequel sont punis d'une sanction de niveau 2 ceux qui commettent une infraction aux dispositions « des articles VI.10/1, VI.91/11 et VI.91/12 et des arrêtés pris en exécution de ces articles ». Le point 12°/2 ainsi proposé de l'article XV.83 punit cependant l'infraction à des obligations de nature différente. L'article VI.10/1, inséré par l'article 11 de la proposition de loi, règle la mention obligatoire du pays d'origine et du lieu de provenance des produits agricoles et alimentaires, tandis que les articles VI.91/11 et VI.91/12, insérés par les articles 13 et 14 de la proposition de loi, contiennent des dispositions relatives au contrat écrit obligatoire entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Dès lors que l'article VI.10/1 proposé est inséré dans le livre VI, Titre 2, chapitre 3, du Code de droit économique et que les autres dispositions de ce chapitre sont visées à l'article XV.83, 2°, du Code de droit économique, il est recommandé d'insérer l'incrimination de l'infraction à l'article VI.10/1, proposé, du Code dans l'article XV.83, au point 2° de ce dernier.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME