



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.400/1
van 3 december 2025

avis 78.400/1
du 3 décembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende honing'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au miel'

Op 3 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende honing’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2025.

*

Le 3 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif au miel’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 novembre 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 ‘betreffende honing’, dat wordt opgeheven (artikel 8 van het ontwerp).

Dit koninklijk besluit vormt de omzetting van richtlijn 2001/110/EG van de Raad van 20 december 2001 ‘inzake honing’.

Deze richtlijn werd gewijzigd bij richtlijn (EU) 2024/1438 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ‘tot wijziging van Richtlijn 2001/110/EG van de Raad inzake honing, Richtlijn 2001/112/EG van de Raad inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten, Richtlijn 2001/113/EG van de Raad inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtenjam of -confituur, -gelei en -marmelade, alsmede kastanjepasta en Richtlijn 2001/114/EG van de Raad inzake bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk’.

De inhoudelijke wijzigingen die het ontwerp bevat ten opzichte van het koninklijk besluit van 19 maart 2004, beogen de omzetting van artikel 1 van richtlijn (EU) 2024/1438, dat richtlijn 2001/110/EG wijzigt, en de omzetting van de artikelen 5 en 6 van de eerstgenoemde richtlijn inzake de temporele toepassing van deze richtlijn en de overgangsmaatregelen.

Artikel 2 van het ontwerp bakent het toepassingsgebied af waarna de artikelen 3 tot 7 de definities, verkoopbenamingen, oorsprongsvermelding, vermeldingen bij bakkershoning, kenmerken en samenstelling van honing regelen. Artikel 9 bevat een overgangsbepaling voor producten die vóór 14 juni 2026 op de markt worden gebracht of geëtiketteerd.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt zoals in de aanhef van het ontwerp is bepaald, rechtsgrond in de artikelen 2, eerste lid, en 4, § 1, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’ en in artikel VI.9, § 1, van het Wetboek van economisch recht.

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. De adviesaanvragers worden er attent op gemaakt dat aan de afdeling Wetgeving naast de brief met de adviesaanvraag en de tekst van het ontwerp dat om advies wordt voorgelegd, ook de voorbereidende documenten moeten worden bezorgd die zijn opgesteld tijdens de redactie van de tekst en die het onderzoek ervan kunnen vergemakkelijken.¹ Dit geldt in het bijzonder voor geconsolideerde tekstversies van om te zetten richtlijnen waarvoor, zoals in het voorliggende geval, geen geconsolideerde versie publiek beschikbaar is.

Uitdrukkelijk gevraagd² naar een geconsolideerde versie van richtlijn 2001/113/EG, zoals gewijzigd door richtlijn (EU) 2024/1438 bleek dat de adviesaanvragers evenmin over een geconsolideerde versie beschikken en dat zij, zo bevestigde de gemachtigde, bij het opstellen ervan niet van een geconsolideerde versie van voormelde richtlijn vertrokken zijn. Het komt de Raad van State voor dat een door de stellers van het ontwerp opgestelde geconsolideerde versie niet alleen het onderzoek van de Raad van State zou hebben vergemakkelijkt, maar ook de zorgvuldige voorbereiding van de om advies voorgelegde ontwerp tekst ten goede zou zijn gekomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. De vraag rijst waarom er bij de redactie van het ontwerp voor is gekozen om af te wijken van de structuur van richtlijn 2001/110/EG, die met bijlagen werkt, en integendeel alles te verwerken in het dispositief van het ontwerp.

De rechtszekerheid is nochtans gebaat bij de leesbaarheid van een normatieve tekst. Bovendien gaat deze aanpak voorbij aan de vaststelling dat levensmiddelenbedrijven in diverse lidstaten actief kunnen zijn, waarbij een van de richtlijn afwijkende opbouw de identificatie van eventuele verschillen tussen de nationale omzettingsregels bemoeilijkt. Ook rijst de vraag of deze redactionele keuze de omzetting van toekomstige wijzigingen aan richtlijn 2001/110/EG niet onnodig complex maakt.

In het licht daarvan worden de stellers van het ontwerp uitgenodigd om na te gaan of een redactie die meer aanleunt bij de structuur en opbouw van richtlijn 2001/110/EG, niet alsnog aangewezen is.

¹ Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving, 2024, 18-19, nr. 51 (raadpleegbaar op www.raadvst-consetat.be > Procedure > Wetgeving).

² Zie adv.RvS 78.399/1 van 3 december 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bereiding en het op de markt brengen van voor menselijke voeding bestemde vruchtenjam of -confituur, vruchtengelei, citrusmarmelade, kastanjepasta en smeerbare vruchtenstroop’.

Aanhef

6. De vermelding in het eerste lid van de aanhef van de verordening 1169/2011³ wekt de indruk dat het ontwerp uitvoering geeft aan bepalingen van deze verordening die een uitvoering op nationaal niveau zouden vereisen. Dit is niet het geval. Het ontwerp zet immers louter richtlijn 2001/110/EG om in nationaal recht.

Het eerste lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten. Zo men het toch in de aanhef wil behouden voor een goed begrip van de ontworpen regeling, dient het omgevormd te worden tot een overweging die aanvangt met “Overwegende” in plaats van “Gelet op”⁴ en dient het na het huidige zevende lid van de aanhef, dat het zesde lid wordt, te worden geplaatst.

Artikel 1

7. Dit artikel stelt dat het te nemen koninklijk besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2024/1438.

Evenwel is het de bedoeling van de stellers ervan, dat het ontwerp in de plaats komt van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 dat bij artikel 8 van het ontwerp wordt opgeheven. Het ontwerp beoogt dan ook veeleer de volledige omzetting van richtlijn 2001/110/EG zoals deze laatst gewijzigd werd bij richtlijn (EU) 2024/1438, dan de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2024/1438 in de mate dat richtlijn 2001/110/EG wordt gewijzigd.

Artikel 1 wordt dan ook best als volgt geherformuleerd:

“Artikel 1. Dit besluit voorziet in de omzetting van richtlijn 2001/110/EG van de Raad van 20 december 2001 inzake honing zoals laatst gewijzigd bij richtlijn (EU) 2024/1438 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024.”

Artikel 4

8.1. Gevraagd aan te geven hoe ‘specifieke kwaliteitscriteria’ in paragraaf 1, tweede lid, c), van deze bepaling, moet worden begrepen, antwoordde de gemachtigde:

“De term ‘specifieke kwaliteitscriteria’ is rechtstreeks overgenomen uit de Europese richtlijn. Deze terminologie is bewust behouden omwille van continuïteit en duidelijkheid. De recente wijziging via Richtlijn (EU) 2024/1438 voorziet bovendien in artikel 4 bis dat de Europese Commissie bevoegd is om deze kwaliteitscriteria verder te preciseren of aan te passen. Het ontwerp-KB volgt hiermee de geharmoniseerde Europese terminologie en laat de nodige flexibiliteit voor toekomstige aanpassingen op EU-niveau.”

³ 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’.

⁴ Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consstat.be).

8.2. Dit door richtlijn (EU) 2024/1438 in richtlijn 2001/110/EG gevoegde artikel 4bis bepaalt onder punt 1 het volgende:

“1. Teneinde eerlijke handelspraktijken te garanderen en de belangen van de consument te beschermen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 6 gedelegeerde handelingen te stellen om deze richtlijn aan te vullen door het volgende te bepalen:

a) het criterium 'voor het grootste deel' wat betreft de bloemen of planten waarvan de honing afkomstig is, als bedoeld in artikel 2, punt 2, tweede alinea, punt b), eerste streepje;

b) samenstellingscriteria om ervoor te zorgen dat honing, met uitzondering van bakkershoning zoals gedefinieerd in bijlage I, punt 3, die als honing in de handel wordt gebracht of die wordt gebruikt in een product dat bestemd is voor menselijke consumptie, niet zodanig is verwarmd of behandeld dat de natuurlijke enzymen zijn vernietigd of grotendeels gedeactiveerd, rekening houdend met de invertase-index;

c) de criteria om ervoor te zorgen en te verifiëren dat pollen niet uit honing worden verwijderd en dat het absolute pollengehalte en pollenspectrum in honing niet worden veranderd, met uitzondering van bakkershoning zoals gedefinieerd in bijlage I, punt 3, wanneer die in de handel wordt gebracht als honing of wordt gebruikt in een product dat bestemd is voor menselijke consumptie, rekening houdend met het pollengehalte, de minimale pollengrootte en de maaswijdte van de filters;

d) het minimale pollengehalte van bakkershoning na verwijdering van vreemde anorganische of organische stoffen;

e) de methoden en criteria om de plaats te bepalen waar de honing werd vergaard en Uniebrede voorschriften inzake de traceerbaarheid van honing, van de vergarende producent of de importeur tot de consument.

(...)”

In deze bepaling komt de term “specifieke kwaliteitscriteria” niet voor en er wordt evenmin verwezen naar die term in het nieuwe artikel 2, lid 2, b), van de richtlijn 2001/110/EG. De gemachtigde liet in dit verband nog het volgende weten:

“De betrokken paragraaf (art 4§1 van het voorstel) is een rechtstreekse omzetting van Art 1.1.b.b 2024/1438/EU. Benamingen mogen worden aangevuld met informatie in verband met de volgende aspecten van de honing, bv met specifieke kwaliteitscriteria.

Kwaliteitscriteria zoals: Of de honing is verwarmd of behandeld waardoor de natuurlijke enzymen zijn vernietigd of grotendeels gedeactiveerd, rekening houdend met de invertase-index;

In het toegevoegde art 4bis 2024/1438/EU wordt de Commissie de bevoegdheid verleend om via gedelegeerde handelingen deze kwaliteitseisen nader te bepalen. Het hoofddoel van de Richtlijn is om de massale fraude in de honingsector te bestrijden. Het verduidelijken en verscherpen van kwaliteitscriteria zoals gebruikte verwerkingstemperatuur en minimum pollengehalte zijn een voorgestelde maatregel om de fraude te bestrijden.”

Indien deze lezing van de richtlijn kan aangenomen worden, verdient het aanbeveling in de tekst bij de term “specifieke kwaliteitscriteria” te verwijzen naar het nieuwe artikel 4bis van richtlijn 2001/110/EG. Bij twijfel bij deze lezing van de richtlijn is het aangewezen dat de stellers van het ontwerp zich informeren bij de Europese Commissie.

Artikel 5

9. In zoverre het bepaalt dat voor verpakkingen die een nettohoeveelheid van minder dan dertig gram honing bevatten, de namen van de landen van oorsprong mogen worden vervangen door een tweelettercode, in overeenstemming met de meest recente van kracht zijnde versie van de tweelettercode van de internationale norm ISO 3166-1 (alfa 2) zet het ontworpen artikel 5, § 1, vierde lid, artikel 1, 1), c), van richtlijn (EU) 2024/1438 om voor zover dat artikel 2, punt 4, a), derde alinea, van richtlijn 2001/110/EG vervangt.

De tweede zin van het ontworpen artikel 5, § 1, vierde lid, herneemt voor verpakkingen die een nettohoeveelheid van minder dan dertig gram honing bevatten, echter ook het derde lid van de eerste paragraaf van ontworpen artikel 5. Dat derde lid strekt tot omzetting van artikel 1, 1), c), van richtlijn (EU) 2024/1438 voor zover dat artikel 2, punt 4, a), *tweede* alinea, van richtlijn 2001/110/EG vervangt en geldt voor alle honing die op het Belgisch grondgebied in de handel wordt gebracht, ongeacht het nettogewicht van de verpakking.

Hiermee geconfronteerd, stelde de gemachtigde enkel dat zulks is gedaan om tegemoet te komen aan het advies van de bijzondere raadgevende commissie (brc) ‘Verbruik’. Die stelde in dit verband het volgende:

“De brc Verbruik begrijpt uit het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit dat voor verpakkingen die een netto hoeveelheid van minder dan dertig gram bevatten, de namen van landen van oorsprong mogen worden vervangen door een tweelettercode, in overeenstemming met de meest recente van kracht zijnde versie van de tweelettercode van de internationale norm ISO 3166-1 (alfa 2). De brc Verbruik is van mening dat het gebruik van deze tweelettercodes de transparantie voor de consument beperkt. Bovendien vermeldt het ontwerp van koninklijk besluit enkel dat dergelijke codes mogen gebruikt worden, zonder uitdrukkelijk te bevestigen dat in dat geval het vermelden van de percentages per land verplicht blijft. De brc Verbruik acht een expliciete bevestiging van deze verplichting nuttig om op die manier verkeerde interpretaties van de regelgeving te vermijden.”

Het komt de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor dat deze toevoeging in het vierde lid van de eerste paragraaf van de ontworpen bepaling het bepaalde in het derde lid van de eerste paragraaf van hetzelfde artikel overlapt en derhalve overbodig is. Het is aangeraden deze toevoeging in het vierde lid van de eerste paragraaf van het ontworpen artikel 5 weg te laten.

Artikel 8

10. Artikel 8 heft het koninklijk besluit van 19 maart 2004 op. Aangezien het ontwerp geen inwerkingtredingsbepaling bevat zal deze opheffingsbepaling net zoals de overige bepalingen van het ontwerp in werking treden tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.⁵

Dit heeft tot gevolg, althans voor zover het te nemen besluit wordt bekend gemaakt vóór 4 juni 2026, dat het koninklijk besluit van 19 maart 2004, reeds vóór 14 juni 2026 zal zijn opgeheven en dat de ontworpen regeling reeds vóór 14 juni 2026 in werking zal zijn getreden en van

⁵ Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

toepassing zal zijn op de in het ontwerp geregelde producten. Luidens artikel 5, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2024/1438 passen de lidstaten de omzettingsbepalingen pas “toe met ingang van 14 juni 2026”. Tot 13 juni 2026 is richtlijn 2001/110/EG van toepassing zoals hij luidde vóór de wijziging bij richtlijn (EU) 2024/1438. Een en ander zal tot gevolg hebben dat de bepalingen van de ontworpen regeling die nieuw zijn vergeleken met de tekst van het koninklijk besluit van 19 maart 2004, reeds zouden moeten worden nageleefd vóór 14 juni 2026, in strijd met de op dat ogenblik toepasselijke tekst van richtlijn 2001/110/EG.

Om in overeenstemming te zijn met richtlijn (EU) 2024/1438 is de meest voor de hand liggende oplossing om tussen artikel 8 en 9 van het ontwerp een nieuw artikel in te voegen dat uitdrukkelijk bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 14 juni 2026. Dat impliceert immers automatisch dat het te nemen besluit op dat ogenblik van toepassing zal zijn op de erin geregelde producten en dat de opheffingsbepaling vanaf dat ogenblik uitwerking heeft.

Artikel 9

11.1. Het ontwerp labelt dit artikel als overgangsbepalingen.

Een overgangsbepaling is een bepaling die de overgang van een oude naar een nieuwe regeling mogelijk maakt en heeft dus slechts een in de tijd beperkte reden van bestaan.⁶

Enkel het ontworpen artikel 9, derde lid, dat een omzetting is in het intern recht van artikel 6 van richtlijn (EU) 2024/1438, beantwoordt aan deze definitie, en kan als overgangsbepaling worden behouden.

11.2. Artikel 9, eerste lid, regelt in wezen de toepassing in de tijd van de ontworpen regeling. Een dergelijke bepaling is overbodig, althans indien een inwerkingtredingsbepaling wordt ingevoegd zoals in opmerking 10 wordt voorgesteld. In dat geval zal de toepassing in de tijd van de ontworpen regeling immers rechtstreeks voortvloeien uit de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling.

11.3. Artikel 9, tweede lid, is in wezen een verbodsbepaling die deel hoort uit te maken van de “materiële” bepalingen van het ontwerp. De inhoud ervan dient als een aparte bepaling te worden ingevoegd vóór de opheffingsbepaling.

11.4. De herschikking van de overgangsbepaling en de invoering van de inwerkingtredingsbepaling zal ertoe leiden dat de bepalingen van het ontwerp moeten worden hernummerd en dat voor de nieuwe bepalingen in een aangepast opschrift moet worden voorzien.

⁶ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 143 tot 145, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

SLOTOPMERKING

12. Artikel 5, lid 2, van richtlijn (EU) 2024/1438 bepaalt dat de lidstaten de Commissie de tekst meedelen van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 19 mars 2004 'royal relatif au miel', qui est abrogé (article 8 du projet).

Cet arrêté royal transpose la directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 'relative au miel'.

Cette directive a été modifiée par la directive (UE) 2024/1438 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 'modifiant les directives du Conseil 2001/110/CE relative au miel, 2001/112/CE relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine, 2001/113/CE relative aux confitures, gelées et marmelades de fruits, ainsi qu'à la crème de marrons, destinées à l'alimentation humaine, et 2001/114/CE relative à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine'.

Les modifications de fond par rapport à l'arrêté royal du 19 mars 2004, contenues dans le projet, visent à transposer l'article 1^{er} de la directive (UE) 2024/1438, qui modifie la directive 2001/110/CE, et à transposer les articles 5 et 6 de la directive citée en premier en ce qui concerne le champ d'application temporel de cette directive et les mesures transitoires.

L'article 2 du projet délimite le champ d'application, les articles 3 à 7 réglant ensuite les définitions, les dénominations de vente, l'indication de l'origine, les mentions relatives au miel destiné à l'industrie, les caractéristiques et la composition de miel. L'article 9 contient une disposition transitoire pour les produits qui sont mis sur le marché ou étiquetés avant le 14 juin 2026.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Ainsi que le mentionne son préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 2, alinéa 1^{er}, et 4, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits', ainsi que dans l'article VI.9, § 1^{er}, du Code de droit économique.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. L'attention des demandeurs d'avis est attirée sur le fait qu'outre la lettre contenant la demande d'avis et le texte du projet soumis pour avis, les documents préparatoires qui ont été établis lors de la rédaction du texte et qui peuvent en faciliter l'examen doivent également être transmis à la section de législation¹. Ceci vaut en particulier pour les versions de texte consolidées des directives à transposer pour lesquelles, comme c'est le cas en l'occurrence, aucune version consolidée n'est disponible pour le public.

Il s'est avéré que les demandeurs d'avis, invités expressément² à fournir une version consolidée de la directive 2001/113/CE, telle qu'elle a été modifiée par la directive (UE) 2024/1438, ne disposent pas non plus d'une version consolidée de la directive précitée et que, comme l'a confirmé le délégué, ils ne se sont pas basés sur une version consolidée de la directive précitée pour rédiger le projet d'arrêté royal. Il apparaît au Conseil d'État qu'une version consolidée rédigée par les auteurs du projet aurait non seulement facilité l'examen auquel a procédé le Conseil d'État, mais aurait également contribué à la préparation minutieuse du projet de texte soumis pour avis.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. La question se pose de savoir pourquoi, lors de la rédaction du projet, il a été choisi de s'écarter de la structure de la directive 2001/110/CE, qui utilise des annexes, et d'intégrer au contraire tous les éléments dans le dispositif du projet.

La lisibilité d'un texte normatif favorise pourtant la sécurité juridique. En outre, cette approche ne tient pas compte du fait que des entreprises du secteur alimentaire peuvent être actives dans plusieurs États membres, une structure s'écartant de celle de la directive rendant ainsi difficile l'identification des éventuelles différences entre les règles de transposition en droit interne. La question se pose également de savoir si ce choix rédactionnel ne complique pas inutilement la transposition de futures modifications de la directive 2001/110/CE.

À la lumière de ce qui précède, les auteurs du projet sont invités à vérifier si une rédaction se rapprochant davantage de la structure et de l'économie de la directive 2001/110/CE n'est pas encore recommandée.

¹ Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation, 2024, pp. 18-19, n° 51 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be > Procédure > Section de législation).

² Voir l'avis C.E. 78.399/1 du 3 décembre 2025 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la fabrication et à la commercialisation de confitures, gelées et marmelade[s] d'agrumes, crème de marrons et sirops de fruits à tartiner destinés à l'alimentation humaine'.

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, la mention du règlement 1169/2011³ donne à penser que le projet pourvoit à l'exécution de dispositions de ce règlement qui exigeraient une mise en œuvre au niveau national. Tel n'est pas le cas. En effet, le projet se limite à transposer la directive 2001/110/CE en droit national.

On omettra dès lors le premier alinéa du préambule. Si l'on souhaite néanmoins le conserver dans le préambule pour une bonne compréhension du dispositif en projet, il s'impose de le transformer en un considérant commençant par le mot « Considérant », au lieu du mot « Vu »⁴, et de l'insérer après l'actuel septième alinéa du préambule, qui devient le sixième alinéa.

Article 1^{er}

7. Cet article dispose que l'arrêté royal envisagé transpose une partie de la directive (UE) 2024/1438.

Toutefois, l'intention des auteurs du projet est que celui-ci se substitue à l'arrêté royal du 19 novembre 2004, qui est abrogé par l'article 8 du projet. Le projet vise dès lors plutôt la transposition complète de la directive 2001/110/CE, telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2024/1438, que la transposition partielle de la directive (UE) 2024/1438 dans la mesure où la directive 2001/110/CE est modifiée.

Mieux vaudrait dès lors reformuler l'article 1^{er} comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose la directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 relative au miel, modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2024/1438 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 ».

Article 4

8.1. Invité à indiquer comment les 'critères de qualité spécifiques' figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, c), de cette disposition doivent être compris, le délégué a répondu :

« De term 'specifieke kwaliteitscriteria' is rechtstreeks overgenomen uit de Europese richtlijn. Deze terminologie is bewust behouden omwille van continuïteit en duidelijkheid. De recente wijziging via Richtlijn (EU) 2024/1438 voorziet bovendien in artikel 4 bis dat de Europese Commissie bevoegd is om deze kwaliteitscriteria verder te preciseren of aan te passen. Het ontwerp-KB volgt hiermee de geharmoniseerde Europese terminologie en laat de nodige flexibiliteit voor toekomstige aanpassingen op EU-niveau ».

³ 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'.

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

8.2. Cet article 4*bis*, ajouté par la directive (UE) 2024/1438 dans la directive 2001/110/CE, prévoit, en son point 1, ce qui suit :

« 1. Afin d'assurer des pratiques commerciales loyales et de protéger les intérêts des consommateurs, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 6, afin de compléter la présente directive en fixant :

a) le critère 'essentiellement' en ce qui concerne l'origine florale ou végétale du miel visé à l'article 2, point 2), deuxième alinéa, point b), premier tiret ;

b) les caractéristiques de composition afin de s'assurer que le miel, à l'exception du miel destiné à l'industrie, tel qu'il est défini à l'annexe I, point 3, qui est mis sur le marché comme tel ou qui est utilisé dans un produit destiné à la consommation humaine n'a pas été chauffé ou traité de manière que les enzymes naturels soient détruits ou considérablement désactivés, compte tenu de l'indice d'invertase ;

c) le critère visant à s'assurer et à vérifier que le pollen n'est pas retiré du miel et que la teneur absolue en pollen et le spectre polliniques ne sont pas modifiés dans le miel, à l'exception du miel destiné à l'industrie tel qu'il est défini à l'annexe I, point 3, lorsqu'il est mis sur le marché comme tel ou utilisé dans un produit destiné à la consommation humaine, compte tenu de la teneur en pollen, de la taille minimale du pollen et du maillage des filtres ;

d) la teneur minimale en pollen dans le miel destiné à l'industrie après l'élimination de matières étrangères inorganiques ou organiques ;

e) les méthodes et critères permettant de déterminer le lieu de récolte du miel et les exigences de traçabilité à l'échelle de l'Union applicables au miel, du producteur-récoltant ou de l'importateur jusqu'au consommateur.

(...) ».

Les mots « critères de qualité spécifiques » ne figurent pas dans cette disposition, et le nouvel article 2, paragraphe 2, b), de la directive 2001/110/CE n'y fait pas non plus référence. À cet égard, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« De betrokken paragraaf (art 4§1 van het voorstel) is een rechtstreekse omzetting van Art 1.1.b.b 2024/1438/EU. Benamingen mogen worden aangevuld met informatie in verband met de volgende aspecten van de honing, bv met specifieke kwaliteitscriteria.

Kwaliteitscriteria zoals: Of de honing is verwarmd of behandeld waardoor de natuurlijke enzymen zijn vernietigd of grotendeels gedeactiveerd, rekening houdend met de invertase-index;

In het toegevoegde art 4bis 2024/1438/EU wordt de Commissie de bevoegdheid verleend om via gedelegeerde handelingen deze kwaliteitseisen nader te bepalen. Het hoofddoel van de Richtlijn is om de massale fraude in de honingsector te bestrijden. Het verduidelijken en verscherpen van kwaliteitscriteria zoals gebruikte verwerkingstemperatuur en minimum pollengehalte zijn een voorgestelde maatregel om de fraude te bestrijden ».

Si cette lecture de la directive peut être admise, il est recommandé, dans le texte, de renvoyer au nouvel article 4*bis* de la directive 2001/110/CE en ce qui concerne les mots « critères de qualité spécifiques ». En cas de doute sur cette interprétation de la directive, il est recommandé que les auteurs du projet se renseignent auprès de la Commission européenne.

Article 5

9. Dans la mesure où il prévoit que, pour les emballages contenant des quantités nettes de miel de moins de trente grammes, les noms des pays d'origine peuvent être remplacés par un code à deux lettres, conformément à la dernière version de la norme internationale ISO 3166-1 (alpha-2) en vigueur, l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, en projet transpose l'article 1^{er}, 1), c), de la directive (UE) 2024/1438 pour autant qu'il remplace l'article 2, point 4, a), troisième alinéa, de la directive 2001/110/CE.

Cependant, la deuxième phrase de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, reproduit aussi l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, de l'article 5 en projet pour les emballages contenant des quantités nettes de miel de moins de trente grammes. Cet alinéa 3 vise à transposer l'article 1^{er}, 1), c), de la directive (UE) 2024/1438 pour autant qu'il remplace l'article 2, point 4, a), deuxième alinéa, de la directive 2001/110/CE et s'applique à tous les miels mis sur le marché sur le territoire belge, indépendamment du poids net de l'emballage.

Interrogé sur ce point, le délégué a uniquement déclaré que l'on avait procédé ainsi pour donner suite à l'avis de la commission consultative spéciale (CCS) 'Consommation'. Cet avis précise à ce sujet ce qui suit :

« La CCS Consommation comprend du présent projet d'arrêté royal que, pour les emballages contenant des quantités nettes inférieures à trente grammes, les noms des pays d'origine peuvent être remplacés par un code à deux lettres, conformément à la dernière version du code à deux lettres de la norme internationale ISO 3166-1 en vigueur (alpha-2). La CCS Consommation est d'avis que l'emploi de ces codes à deux lettres limite la transparence pour les consommateurs. Qui plus est, le projet d'arrêté royal mentionne uniquement la possibilité d'utiliser de tels codes, sans confirmer explicitement qu'en pareil cas, la mention des pourcentages par pays reste obligatoire. La CCS Consommation considère utile une confirmation explicite de cette obligation, afin d'éviter des interprétations erronées de la réglementation ».

Il apparaît à la section de législation du Conseil d'État que cet ajout à l'alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de la disposition en projet fait double emploi avec la disposition de l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} du même article et est dès lors superflu. Il est conseillé d'omettre cet ajout à l'alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de l'article 5 en projet.

Article 8

10. L'article 8 abroge l'arrêté royal du 19 mars 2004. Dès lors que le projet ne contient pas de disposition d'entrée en vigueur, cette disposition abrogatoire, à l'instar des autres dispositions du projet, entrera en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* ⁵.

Il en résulte, du moins pour autant que l'arrêté envisagé soit publié avant le 4 juin 2026, que l'arrêté royal du 19 mars 2004 aura déjà été abrogé avant le 14 juin 2026 et que le dispositif en projet sera déjà entré en vigueur avant le 14 juin 2026 et s'appliquera aux produits

⁵ Article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

réglés dans le projet. Selon l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2024/1438, les États membres n'appliquent les dispositions de transposition qu'« à partir du 14 juin 2026 ». La directive 2001/110/CE, telle qu'elle s'énonçait avant sa modification par la directive (UE) 2024/1438, s'applique jusqu'au 13 juin 2026. Il résultera de ce qui précède que les dispositions du dispositif en projet qui sont nouvelles par rapport au texte de l'arrêté royal du 19 mars 2004 devraient déjà être respectées avant le 14 juin 2026, en contradiction avec le texte de la directive 2001/110/CE applicable à ce moment-là.

Afin d'être en conformité avec la directive (UE) 2024/1438, la solution la plus évidente consiste à insérer entre les articles 8 et 9 du projet un nouvel article disposant expressément que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 14 juin 2026. En effet, cela implique automatiquement que l'arrêté envisagé s'appliquera à cette date aux produits qu'il règle et que la disposition abrogatoire produira ses effets à partir de cette date.

Article 9

11.1. Le projet qualifie cet article de dispositions transitoires.

Une disposition transitoire est une disposition destinée à permettre le passage du régime ancien au régime nouveau et n'a donc qu'une justification limitée dans le temps ⁶.

Seul l'article 9, alinéa 3, en projet, qui transpose en droit interne l'article 6 de la directive (UE) 2024/1438, répond à cette définition et peut être maintenu à titre de disposition transitoire.

11.2. L'article 9, alinéa 1^{er}, règle essentiellement l'application dans le temps du dispositif en projet. Une telle disposition est superflue, du moins si une disposition d'entrée en vigueur est insérée, ainsi qu'il est proposé à l'observation 10. En effet, dans ce cas, l'application dans le temps du dispositif en projet découlera directement de la disposition d'entrée en vigueur proposée.

11.3. L'article 9, alinéa 2, est essentiellement une interdiction qui doit faire partie des dispositions « matérielles » du projet. Son contenu doit figurer dans une disposition distincte à insérer avant la disposition abrogatoire.

11.4. La refonte de la disposition transitoire et l'instauration de la disposition d'entrée en vigueur auront pour effet que les dispositions du projet devront être renumérotées et qu'un intitulé adapté devra être prévu pour les nouvelles dispositions.

⁶ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 143 à 145, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

OBSERVATION FINALE

12. L'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1438 dispose que les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC