



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.412/3
van 18 juni 2026

avis 79.412/3
du 18 juin 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot opheffing van het
koninklijk besluit van
28 april 1993 betreffende het
in de handel brengen van
houtskool bestemd voor het
roosteren van
voedingsmiddelen'

un projet d'arrêté royal
'abrogeant l'arrêté royal du
28 avril 1993 relatif à la mise
dans le commerce du charbon
de bois destiné à la grillade
des denrées alimentaires'

Op 19 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot opheffing van het koninklijk besluit van 28 april 1993 betreffende het in de handel brengen van houtskool bestemd voor het roosteren van voedingsmiddelen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 2026.

*

Le 19 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘abrogeant l'arrêté royal du 28 avril 1993 relatif à la mise dans le commerce du charbon de bois destiné à la grillade des denrées alimentaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 16 juin 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Steven LIERMAN, assesseur, et Yves DEPOORTER, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juin 2026.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de opheffing van het koninklijk besluit van 28 april 1993 ‘betreffende het in de handel brengen van houtskool bestemd voor het roosteren van voedingsmiddelen’.

RECHTSGROND

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6, § 1, b), 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’.

Op grond van deze bepaling kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, de maatregelen bedoeld in de artikelen 2, eerste en tweede lid, en 3, 2°, a), en 3°, c), van de voormelde wet toepassen op de aroma's en technische hulpstoffen bedoeld in artikel 1, 2°, a), alsmede op de gebruiksartikelen bedoeld in artikel 1, 2°, f).¹ Die maatregelen betreffen regels en verbodsmaatregelen op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen, waaronder de mogelijkheid de samenstelling van de voedingsmiddelen te bepalen, de overeenstemmende benamingen ervan vast te stellen alsook de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie, op voorstel van de minister bevoegd voor de volksgezondheid. De voormelde maatregelen kunnen in het belang van de volksgezondheid van toepassing worden gemaakt op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen. Tevens kan de Koning in het belang van de volksgezondheid het gebruik van deze voorwerpen en stoffen regelen en verbieden, alsook het gebruik en de hygiëne reglementeren van de voertuigen aangewend tot vervoer van voedingsmiddelen, het gereedschap, de recipiënten en de apparaten bestemd om met de voedingsmiddelen in aanraking te worden gebracht, alsmede de distributieapparaten voor voedingsmiddelen.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen, bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet. Op de vraag of deze overlegverplichting hier ook toepassing vindt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“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 relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de sécurité de la chaîne alimentaire.

La sécurité alimentaire est en effet considérée comme une matière relevant du niveau fédéral, en ce qu'elle concerne la protection de la santé publique et la mise sur le

¹ Dit zijn de gebruiksartikelen die bij het gebruik, hetzij door het innemen van delen ervan, hetzij door het inademen ervan, hetzij door contact met het lichaam, een fysiologische uitwerking kunnen hebben.

marché de denrées alimentaires, y compris l'établissement de normes de composition, de qualité et de sécurité applicables aux produits. Cette compétence s'inscrit dans le cadre des compétences résiduelles et explicites de l'État fédéral, confirmées notamment par la pratique institutionnelle et la jurisprudence relative à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA).

Dès lors, les mesures prises sur la base de la loi de 1977, y compris l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions normatives relatives à la sécurité des denrées alimentaires, ne requièrent pas, en principe, de mécanisme de coordination ou de concertation avec les Régions.

En effet, l'obligation d'association des gouvernements régionaux prévue à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles vise spécifiquement les normes de produits susceptibles d'affecter des compétences régionales, notamment en matière de protection de l'environnement. Elle ne trouve pas à s'appliquer lorsque la mesure relève d'une compétence fédérale exclusive, telle que la sécurité alimentaire.

En conclusion, les actes adoptés sur la base de la loi du 24 janvier 1977 ne sont pas soumis à une obligation de concertation avec les Régions, dès lors qu'ils s'inscrivent dans le cadre de la compétence fédérale exclusive en matière de sécurité alimentaire."

Die zienswijze kan niet worden gevolgd. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zijn productnormen "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, *onder meer* ter bescherming van het milieu".² Productnormen kunnen bijgevolg ook andere doelstellingen hebben dan de bescherming van het leefmilieu.³

Bovendien neemt de omstandigheid dat de op te heffen regeling kan worden gesteund op de residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid of op de voorbehouden federale bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen niet weg dat de zo-even aangehaalde overlegverplichting toepassing vindt wanneer die regeling *ook* als een productnorm kan worden gekwalificeerd.⁴

Niettemin kan worden aangenomen dat in dit geval de overlegverplichting niet geldt, omdat het gaat om de *opheffing*, veeleer dan om het "ontwerpen" of uitwerken van een productnorm. De gewestregeringen kunnen bovendien na de kennisneming van het te nemen besluit alsnog nagaan in welke mate een eigen regelgevend optreden in het kader van hun bevoegdheden inzake leefmilieu wenselijk is, rekening houdend met het Europeesrechtelijke kader (zie opmerking 4).⁵

² Zie GwH 2 februari 1995, nr. 4/95, B.5.3; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1; GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.8.1.

³ Zie daarover LAVRYSEN L. en COEN T., 'Leefmilieu' in CORTHAUT T. en VAN EECKHOUTTE D. (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, die Keure, 2026, 85-87.

⁴ Adv.RvS 22.604/1 van 13 juli 1993 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de (inmiddels opgeheven) wet van 14 juli 1994 'inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van het Europese Milieukeurmerk', *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 887-1, 8-9, opmerking 2.

⁵ Vgl. LAVRYSEN L. en COEN T., 'Leefmilieu', *o.c.*, 91.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de aanhef van het ontwerp wordt vermeld dat “de consumentenveiligheid voldoende wordt gewaarborgd door het gehele juridische kader dat van toepassing is op producten op de markt en door het gebruik van de geldende Europese normen, zodat het handhaven van specifieke nationale vereisten niet langer nodig is”.

In de nota aan de Inspectie van Financiën wordt het volgende uiteengezet:

“Les normes techniques européennes constituent aujourd’hui la référence utilisée par le marché et par les autorités de contrôle pour évaluer la conformité et la sécurité de ces produits. Le maintien de l’arrêté national de 1993 crée un risque de divergence avec ces normes harmonisées, entraînant une incohérence technique pour les opérateurs qui doivent se référer à deux cadres distincts.”

Op de vraag welke Europese normen ter zake gelden die de opheffing van het koninklijk besluit van 28 april 1993 verantwoorden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“L’arrêté royal du 28 avril 1993 avait fixé des exigences techniques nationales détaillées, notamment quant à la composition, l’usage de liants pour les briquettes et des mentions d’étiquetages spécifiques. Ces paramètres, énoncés dans l’arrêté royal en valeurs chiffrées, ne correspondent plus à l’état actuel de la technique et aux références de normalisation européennes applicables au charbon de bois et aux briquettes destinés à la cuisson au barbecue des denrées alimentaires.

Au niveau européen, des normes techniques (normes européennes (NBN EN 1860-2:2023) constituent aujourd’hui la référence technique utilisée par le marché et par les autorités de contrôle pour apprécier de la conformité et de la sécurité des produits concernés. La pratique au sein d’Etat membres consiste de plus en plus à s’appuyer sur ces normes afin d’éviter les divergences et de garantir une mise à jour fluide.

La protection de la santé des consommateurs reste assurée par la législation horizontale relative à la sécurité générale des produits (Règlement européen sur la sécurité des produits (RSGP) [Règlement (UE) 2023/988], applicable depuis fin 2024, qui complète le Code de droit économique (livre IX)), les obligations des opérateurs économiques et le recours aux normes européennes en tant que référence technique lors des contrôles et de l’évaluation de la conformité.”

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abroger l'arrêté royal du 28 avril 1993 'relatif à la mise dans le commerce du charbon de bois destiné à la grillade des denrées alimentaires'.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, b), 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'.

En vertu de cette disposition, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, appliquer les mesures visées aux articles 2, alinéas 1^{er} et 2, et 3, 2^o, a), et 3^o, c), de la loi précitée aux arômes et aux auxiliaires technologiques visés à l'article 1^{er}, 2^o, a), ainsi qu'aux produits usuels visés à l'article 1^{er}, 2^o, f) ¹. Ces mesures visent des règles et mesures d'interdiction concernant la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires, ce qui comprend la possibilité de déterminer la composition des denrées alimentaires, d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information, sur proposition du ministre qui a la santé publique dans ses attributions. Les mesures précitées peuvent être rendues applicables, dans l'intérêt de la santé publique, aux objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. Dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut, en outre, réglementer et interdire l'emploi de ces objets et matières et réglementer l'emploi et l'hygiène des véhicules utilisés pour le transport des denrées alimentaires, des ustensiles, récipients et appareils destinés à entrer en contact avec ces denrées et des appareils de distribution pour denrées alimentaires.

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits visées à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la même loi spéciale. À la question de savoir si cette obligation de concertation s'applique également en l'occurrence, le délégué a répondu comme suit :

« 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 relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de sécurité de la chaîne alimentaire.

La sécurité alimentaire est en effet considérée comme une matière relevant du niveau fédéral, en ce qu'elle concerne la protection de la santé publique et la mise sur le marché de denrées alimentaires, y compris l'établissement de normes de composition, de qualité et de sécurité applicables aux produits. Cette compétence s'inscrit dans le cadre des compétences résiduelles et explicites de l'État fédéral, confirmées notamment par la

¹ Il s'agit des produits usuels qui, par leur emploi, peuvent exercer un effet physiologique soit par absorption de certaines de leurs parties constitutives, soit par inhalation de celles-ci, soit par contact avec le corps humain.

pratique institutionnelle et la jurisprudence relative à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA).

Dès lors, les mesures prises sur la base de la loi de 1977, y compris l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions normatives relatives à la sécurité des denrées alimentaires, ne requièrent pas, en principe, de mécanisme de coordination ou de concertation avec les Régions.

En effet, l'obligation d'association des gouvernements régionaux prévue à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles vise spécifiquement les normes de produits susceptibles d'affecter des compétences régionales, notamment en matière de protection de l'environnement. Elle ne trouve pas à s'appliquer lorsque la mesure relève d'une compétence fédérale exclusive, telle que la sécurité alimentaire.

En conclusion, les actes adoptés sur la base de la loi du 24 janvier 1977 ne sont pas soumis à une obligation de concertation avec les Régions, dès lors qu'ils s'inscrivent dans le cadre de la compétence fédérale exclusive en matière de sécurité alimentaire ».

On ne saurait se rallier à ce point de vue. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les normes de produits sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, *entre autres*, en vue de la protection de l'environnement »². Il s'ensuit que les normes de produits peuvent également poursuivre des objectifs autres que la protection de l'environnement³.

En outre, la circonstance que le dispositif à abroger puisse se fonder sur la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique ou sur la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de sécurité de la chaîne alimentaire ne change rien au fait que l'obligation de concertation susmentionnée trouve à s'appliquer lorsque ce dispositif peut *aussi* être qualifié de norme de produits⁴.

Il peut néanmoins être admis que l'obligation de concertation ne s'applique pas en l'espèce, étant donné qu'il s'agit de l'*abrogation* d'une norme de produits plutôt que de sa « conception » ou de son élaboration. Par ailleurs, après avoir pris connaissance de l'arrêt envisagé, les gouvernements régionaux pourront encore examiner dans quelle mesure une intervention législative propre serait souhaitable dans le cadre de leurs compétences en matière d'environnement, compte tenu du cadre juridique européen (voir l'observation 4)⁵.

² Voir C.C., 2 février 1995, n° 4/95, B.5.3 ; C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.4 ; C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.1 ; C.C., 10 novembre 2022, n° 147/2022, B.8.1.

³ Voir à ce sujet LAVRYSEN L. et COEN T., 'Leefmilieu' dans CORTHAUT T. et VAN EECKHOUTTE D. (éds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, La Chartre, 2026, pp. 85-87.

⁴ Avis C.E. 22.604/1 du 13 juillet 1993 sur un avant-projet devenu la loi (entre-temps abrogée) du 14 juillet 1994 'portant création du Comité d'attribution du label écologique européen', *Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 887-1, pp. 8-9, observation 2.

⁵ Comparer avec LAVRYSEN L. et COEN T., 'Leefmilieu', *o.c.*, p. 91.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le préambule du projet indique que « la sécurité des consommateurs demeure suffisamment assurée par l'ensemble du cadre légal applicable aux produits mis sur le marché et par le recours aux normes européennes en vigueur, de sorte que le maintien d'exigences nationales spécifiques n'est plus nécessaire ».

La note à l'Inspection des Finances expose ce qui suit :

« Les normes techniques européennes constituent aujourd'hui la référence utilisée par le marché et par les autorités de contrôle pour évaluer la conformité et la sécurité de ces produits. Le maintien de l'arrêté national de 1993 crée un risque de divergence avec ces normes harmonisées, entraînant une incohérence technique pour les opérateurs qui doivent se référer à deux cadres distincts ».

À la question de savoir quelles normes européennes s'appliquent en la matière et justifient l'abrogation de l'arrêté royal du 28 avril 1993, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'arrêté royal du 28 avril 1993 avait fixé des exigences techniques nationales détaillées, notamment quant à la composition, l'usage de liants pour les briquettes et des mentions d'étiquetages spécifiques. Ces paramètres, énoncés dans l'arrêté royal en valeurs chiffrées, ne correspondent plus à l'état actuel de la technique et aux références de normalisation européennes applicables au charbon de bois et aux briquettes destinés à la cuisson au barbecue des denrées alimentaires.

Au niveau européen, des normes techniques (normes européennes (NBN EN 1860-2:2023) constituent aujourd'hui la référence technique utilisée par le marché et par les autorités de contrôle pour apprécier de la conformité et de la sécurité des produits concernés. La pratique au sein d'Etat membres consiste de plus en plus à s'appuyer sur ces normes afin d'éviter les divergences et de garantir une mise à jour fluide.

La protection de la santé des consommateurs reste assurée par la législation horizontale relative à la sécurité générale des produits (Règlement européen sur la sécurité des produits (RSGP) [Règlement (UE) 2023/988], applicable depuis fin 2024, qui complète le Code de droit économique (livre IX)), les obligations des opérateurs économiques et le recours aux normes européennes en tant que référence technique lors des contrôles et de l'évaluation de la conformité ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE