



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.410/1
van 26 februari 2025

avis 77.410/1
du 26 février 2025

over

sur

amendementen bij het
wetsvoorstel 'tot wijziging van het
Wetboek van economisch recht,
teneinde krimpflatie en andere
voor de consument misleidende
marketingpraktijken te bestrijden'
(*Parl.St.* Kamer buitengewone
zitting 2024 nr. 56-0251/003)

des amendements sur la
proposition de loi 'modifiant le
Code de droit économique afin de
lutter contre la shrinkflation et
autres pratiques de marketing qui
trompent le consommateur'
(*Doc. parl.*, Chambre, session
extraordinaire 2024,
n° 56-0251/003)

Op 21 januari 2025 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 amendementen bij het wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, teneinde krimpflatie en andere voor de consument misleidende marketingpraktijken te bestrijden’ (*Parl.St.* Kamer buitengewone zitting 2024 nr. 56-0251/003).

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 11 februari 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 Tina COEN, 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 26 februari 2025.

*

Le 21 janvier 2025, 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 des amendements sur la proposition de loi ‘modifiant le Code de droit économique afin de lutter contre la shrinkflation et autres pratiques de marketing qui trompent le consommateur’ (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 2024, n° 56-0251/003).

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 11 février 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 Tina COEN, 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 26 février 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. De om advies voorgelegde amendementen strekken tot wijziging van het wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, teneinde krimpflatie en andere voor de consument misleidende marketingpraktijken te bestrijden’² (hierna: oorspronkelijke wetsvoorstel).

2.2. De amendementen nrs. 1 en 4 beogen de artikelen 2 en 5 van het oorspronkelijke wetsvoorstel te schrappen. Aldus wordt de marketingpraktijk van de zogenaamde “krimpflatie” jegens consumenten niet langer als een misleidende en dus verboden handelspraktijk gekwalificeerd.

Amendement nr. 2 beoogt in artikel 3 van het oorspronkelijke wetsvoorstel het voorgestelde artikel VI.11/1 van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER) te vervangen; daardoor wordt het toepassingsgebied van de verplichte vermelding bij zogenaamde “krimpflatie”³ beperkt en wordt de verplichting meer omstandig uitgewerkt. Amendement nr. 6 beoogt de bij amendement nr. 2 voorgestelde tekst verder aan te vullen, met een gelijkaardige regeling ter bestrijding van de zogenaamde “beknibbelflatie”⁴.

Amendement nr. 3 strekt ertoe om in artikel 4 van het oorspronkelijke wetsvoorstel de tekst van het voorgestelde artikel VI.19/1 van het WER op te nemen in een nieuw voorgesteld artikel VI.11/2 van het WER. Daardoor wordt de verplichting dat bij grotere verpakkingen van een bepaald product de prijs per meeteenheid lager moet zijn dan de prijseenheid per meeteenheid van een kleinere verpakking van datzelfde product, die in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgevat als een bepaling inzake de aankondigingen van prijsverminderingen⁵, omgevormd tot een bepaling die betrekking heeft op de aanduiding van de hoeveelheid⁶. Als gevolg van deze wijziging beoogt amendement nr. 5 artikel 6 van het oorspronkelijk wetsvoorstel op te heffen, dat in een sanctie van niveau 2 voorzag voor een overtreding van het oorspronkelijk voorgestelde artikel VI.19/1. Op

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

² *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0251/001, waarover de Raad van State op 21 november 2024 advies 77.129/1 heeft gegeven (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0251/002).

³ Waarmee wordt bedoeld dat een voorverpakt goed met een vooraf bepaalde hoeveelheid te koop wordt aangeboden met een verminderde hoeveelheid, waardoor de prijs per meeteenheid stijgt.

⁴ Waarmee wordt bedoeld dat een goed te koop wordt aangeboden waar de ingrediënten worden vervangen door goedkopere producten en de prijs van het goed hetzelfde blijft of stijgt.

⁵ Aangezien die verplichting in het oorspronkelijke voorstel werd ingevoegd in Boek VI, Titel 2, Hoofdstuk 6 (“Promoties inzake prijzen”), Afdeling 1 (“Aankondigingen van prijsverminderingen”) van het WER.

⁶ Aangezien die verplichting door amendement nr. 2 wordt ingevoegd in Boek VI, Titel 2, Hoofdstuk 4 (“Aanduiding van de hoeveelheid”) van het WER.

inbreuken op het nieuw voorgestelde artikel VI.11/2 van het WER, is krachtens het bestaande artikel XV.83, 3° van het WER immers reeds een sanctie van niveau 2 van toepassing.

VORMVEREISTEN

3. De amendementen nrs. 2, 3 en 6 bevatten technische voorschriften met betrekking tot de verpakking van bepaalde producten en regelen tevens vermeldingen op de verpakking van voorverpakte voedingsmiddelen.

In advies nr. 77.129/1 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot het wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, teneinde krimpflatie en andere voor de consument misleidende marketingpraktijken te bestrijden’ als volgt gewezen op de aanmeldings- en kennisgevingsverplichtingen bij de Europese Commissie:

“Het wetsvoorstel bevat technische voorschriften met betrekking tot de producten en de verpakking ervan. Overeenkomstig artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ zullen de aldus voorgestelde voorschriften moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie en zal de daarmee samenhangende wachttermijn moeten worden gerespecteerd.

In de mate dat het wetsvoorstel ook vermeldingen op de verpakking van voorverpakte voedingsmiddelen regelt, moet tevens de kennisgevingsverplichting en de daarmee samenhangende wachttermijn in artikel 45 van 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’ worden nageleefd.”

Bijgevolg dienen de amendementen nrs. 2, 3 en 6 meegedeeld te worden *c.q.* ter kennis gebracht te worden aan de Europese Commissie.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt vast dat de indieners van amendement nr. 2 zich hiervan bewust zijn aangezien in de toelichting bij het amendement aangaande de kennisgeving aan de Europese Commissie het volgende wordt opgemerkt:

“Op de vraag in welk procedurestadium de kennisgeving aan de Europese Commissie moet plaatsvinden, antwoordde de secretaris van de commissie voor Economie dat zulks, zoals Richtlijn (EU) 2015/1535 voorschrijft, dient te gebeuren wanneer het technische voorschrift zich nog in het ontwerpstadium bevindt (dus voor de aanneming ervan), wanneer het met andere woorden nog mogelijk is er als antwoord op eventuele reacties wijzigingen in aan te brengen. Na navraag bij de bevoegde dienst (cel Belnotif van de FOD Economie) blijkt het er in dezen op aan te komen het juiste evenwicht te vinden tussen een vroegtijdige kennisgeving en een pertinente kennisgeving; de tekst dient met andere woorden voldoende “stabiel” te zijn. Nog volgens de commissiesecretaris lijkt dat evenwicht te zijn bereikt indien de kennisgeving geschiedt wanneer de tekst (een eerste keer) ter stemming zal zijn voorgelegd in commissie.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State stelt de commissiesecretaris de volgende werkwijze voor:

- indiening van het alomvattend amendement;
- bespreking en stemming in eerste lezing;
- bij aanneming, kennisgeving via de FOD Economie van de in eerste lezing aangenomen tekst;
- na de wachttermijn van drie maanden, tweede lezing.”

Er dient over gewaakt te worden dat de mededeling *c.q.* de kennisgeving effectief wordt uitgevoerd en de toepasselijke wachttermijnen worden gerespecteerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET WETSVOORSTEL

Amendement nr. 2

4.1. Amendement nr. 2 beperkt het toepassingsgebied van het voorgestelde artikel IV.11/1 van het WER tot ondernemingen van de detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels waarbij voedings- en genotsmiddelen overheersen, met een oppervlakte van meer dan 400 m². Het amendement voert dus een verschil in behandeling in tussen enerzijds verschillende ondernemingen naargelang het soort hoofdactiviteit dat de onderneming ontwikkelt⁷ en anderzijds tussen de verschillende ondernemingen van de detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels waarbij voedings- en genotsmiddelen overheersen, naargelang hun oppervlakte. Dergelijke verschillen in behandeling zijn slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

4.2. Gevraagd naar een verantwoording voor deze verschillende behandelingen die voortvloeien uit het beperkte toepassingsgebied van voorgestelde artikel VI.11/1 van het WER, zoals geamendeerd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De schriftelijke adviezen van de Raad van State, FOD Economie, Ferna en Test – Aankoop vestigen er allemaal de aandacht op dat de voorgestelde maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de Europese regelgeving. Om ervoor te zorgen dat dit het geval is, wordt inspiratie geput uit de Franse regelgeving, waar ook sprake is van in eerste instantie enkel winkels te nemen met een op[p]er(...)vlakte van 400m² of meer. Gezien de Franse regelgeving geen aanleiding heeft gegeven tot bezwaren van de Europese

⁷ Terwijl die ondernemingen met een verschillende hoofdactiviteit nochtans dezelfde producten kunnen verkopen. Zo worden bepaalde toiletartikelen, waar zich krimpflatie kan voordoen, immers zowel verkocht in ondernemingen van de detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels waarbij voedings- en genotsmiddelen overheersen, als in andere niet-gespecialiseerde detailhandels of zelf gespecialiseerde detailhandels.

Commissie, kunnen de in dit amendement voorgestelde maatregelen worden beschouwd als in [overeenstemming] met het Europees recht.”⁸

Deze verantwoording overtuigt niet. Dat de Europese Commissie in het kader van een aanmeldingsprocedure geen opmerkingen formuleerde bij een gelijkaardige nationale maatregel van een andere lidstaat, betekent op zichzelf niet dat die regeling in al zijn aspecten in overeenstemming is met het vrij verkeer, en *a fortiori* niet dat de voorgestelde norm in overeenstemming is met alle normen van het Europees recht en de hogere rechtsnormen van de interne rechtsorde, zoals bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel.

De indieners van het voorstel zullen de verschillen in behandeling, die weliswaar steunen op objectieve criteria, op een meer passende manier moeten kunnen verantwoorden, in het bijzonder in het licht van de doelstelling van het oorspronkelijke voorstel zoals aangegeven in de toelichting, waaruit geenszins blijkt dat het enkel de bedoeling is om krimpflatie aan te pakken ten aanzien van consumenten van ondernemingen in de detailhandel in de voedingssector en/of voor zover dergelijke ondernemingen een bepaalde minimale oppervlakte hebben. Zij doen er goed aan om deze passende verantwoording in de loop van de parlementaire bespreking tot uiting te brengen.

5. Het verdient aanbeveling om in het voorgestelde artikel VI.11/1, § 2, van het WER de begrippen die in artikel I.8 van het WER zijn gedefinieerd, correct over te nemen. Zo schrijven men gelet op de definitie opgenomen in artikel I.8, 8°, a) van het WER in de Nederlandse tekst “voorverpakt goed in een vooraf bepaalde hoeveelheid” in plaats van “voorverpakt goed met een vooraf bepaalde hoeveelheid” en in de Franse tekst “d’un bien préemballé en quantité préétablie” in plaats van “d’un bien emballé en quantité préétablie”.

6.1. Het voorgestelde artikel VI.11/1, § 2, eerste lid, van het WER, zoals geamendeerd, stelt dat de in het tweede lid bepaalde vermelding moet worden aangebracht “zonder enige andere” (“à l’exclusion de toute autre”). De draagwijdte van deze zinsnede is niet geheel duidelijk. Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat met de zinsnede wordt bedoeld dat het product “geen andere vermeldingen [mag] bevatten die de duidelijkheid van de informatie beperken.” Het verdient aanbeveling om de tekst van het voorgestelde artikel VI.11/1, § 2, eerste lid, van het WER in die zin te verduidelijken.

6.2. Eenzelfde bedenking kan worden gemaakt bij de in amendement nr. 6 in het voorgestelde artikel VI.11/1, § 5, van het WER gebruikte bewoordingen “met uitsluiting van elke andere vermelding” (“à l’exclusion de toute autre”)⁹ (zie verder, opmerking 7).

Amendement nr. 6

7. De precieze draagwijdte van het voorgestelde artikel VI.11/1, § 5, van het WER is niet duidelijk. Het eerste zinsdeel van de tekst lijkt enkel het vervangen van dure ingrediënten door goedkopere op het oog te hebben, terwijl zowel de verplichte vermelding, als de toelichting bij het

⁸ Die verantwoording doet niets meer dan de eerste drie alinea’s van de verantwoording van amendement nr. 2 parafraseren.

⁹ Los daarvan dienen omwille van de coherentie in beide bepalingen dezelfde bewoordingen te worden gebruikt.

amendement ook andere wijzigingen in de samenstelling van een goed, zoals bijvoorbeeld het verminderen van een ingrediënt, lijken te viseren. Bovendien rijst de vraag hoe en door wie het “duur” karakter van een ingrediënt, dat een subjectief element inhoudt, precies moet worden beoordeeld.

Hierover bevraagd, stelde de gemachtigde voor om het voorgestelde artikel VI.11/1, § 5, als volgt te formuleren:

“Indien een goed te koop wordt aangeboden waarbij een ingrediënt is vervangen door een goedkoper ingrediënt, of waarbij de hoeveelheid van een ingrediënt in het goed procentueel is verminderd, en de prijs van het goed gelijk blijft of stijgt, dienen de in artikel 1 genoemde distributeurs naast de wettelijk vereiste informatie over de geldende prijzen, op zichtbare en leesbare wijze, rechtstreeks op de verpakking, op het etiket dat aan het goed is bevestigd, of in de nabijheid daarvan, de volgende vermelding aan te brengen. Deze vermelding dient in dezelfde lettergrootte te zijn als de aanduiding van de prijs per eenheid van het product en mag geen andere vermeldingen bevatten die de duidelijkheid van de informatie beperken.

‘[tekst van de vermelding].’”

Die formulering lijkt meer recht te doen aan de bedoeling van de indieners van het voorstel. Niettemin komt het de Raad van State voor dat door de wijze waarop het tekstvoorstel is geformuleerd, niet uit te sluiten valt dat situaties onder de toepassing van de regeling zullen vallen, waarbij ingrediënten worden verminderd, of vervangen door *de facto* goedkopere ingrediënten hoewel die wijziging in de samenstelling niet tot doel heeft om stiekem te bezuinigen op dure ingrediënten maar is ingegeven door een andere reden zoals bijvoorbeeld het product gezonder¹⁰ of milieuvriendelijker maken. Het verdient dan ook aanbeveling dat de indieners van het voorstel de tekst vanuit dit oogpunt aan een bijkomend onderzoek onderwerpen.

8. Daarnaast stelt de Raad van State vast dat de Nederlandse tekst van de verplicht te vermelden zin mank loopt en dat de letters “X” en “Y” die in die zin worden gebruikt niet worden gedefinieerd en niet steeds op dezelfde parameter betrekking hebben. Bovendien wekt de wijze waarop de verplichte vermelding wordt geformuleerd de indruk dat die zin steeds in zijn geheel moet worden vermeld, dat wil zeggen zowel de passage voor als na de “en/of”, ook als niet alle hypothesen aan de orde zijn, terwijl zulks niet de bedoeling lijkt te zijn. Deze onvolkomenheden dienen te worden weggewerkt.

*

¹⁰ Bijvoorbeeld minder zout of minder suiker om de volksgezondheid te bevorderen.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2.1. Les amendements soumis pour avis ont pour objet de modifier la proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique afin de lutter contre la *shrinkflation* et autres pratiques de marketing qui trompent le consommateur' ² (ci-après : la proposition de loi initiale).

2.2. Les amendements n^{os} 1 et 4 visent à supprimer les articles 2 et 5 de la proposition de loi initiale. Ainsi, la pratique de marketing de la « shrinkflation » envers les consommateurs n'est désormais plus qualifiée de pratique commerciale trompeuse et donc de pratique commerciale interdite.

L'amendement n^o 2 entend remplacer, à l'article 3 de la proposition de loi initiale, l'article VI.11/1, proposé, du Code de droit économique (ci-après : CDE) ; ce faisant, le champ d'application de la mention obligatoire en cas de « shrinkflation » ³ est limité et l'obligation est précisée d'une manière plus circonstanciée. L'amendement n^o 6 entend compléter encore le texte proposé par l'amendement n^o 2, par un dispositif analogue de lutte contre la « déqualiflation » ⁴.

L'amendement n^o 3 entend intégrer, à l'article 4 de la proposition de loi initiale, le texte de l'article VI.19/1, proposé, du CDE dans un nouvel article VI.11/2, proposé, du CDE. Ainsi, l'obligation consistant à ce que pour les conditionnements de quantité supérieure d'un produit déterminé, le prix à l'unité de mesure soit inférieur au prix à l'unité de mesure de ce même produit dans un conditionnement de quantité moindre, qui était conçue dans la proposition de loi initiale comme une disposition relative aux annonces de réductions de prix ⁵, est refondue en une disposition concernant l'indication des quantités ⁶. Consécutivement à cette modification, l'amendement n^o 5 vise à abroger l'article 6 de la proposition initiale, qui prévoyait une sanction de niveau 2 pour une infraction à l'article VI.19/1 initialement proposé. En effet, en vertu de l'article XV.83, 3^o, existant, du CDE, les infractions à l'article VI.11/2, nouvellement proposé, du CDE sont déjà passibles d'une sanction de niveau 2.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n^o 56-0251/001, sur laquelle le Conseil d'État a donné, le 21 novembre 2024, l'avis 77.129/1 (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n^o 56-0251/002).

³ Ce qui signifie la proposition à la vente d'un bien préemballé en quantité préétablie dont la quantité a été réduite, avec pour effet une hausse du prix ramené à l'unité de mesure.

⁴ Ce qui signifie l'offre à la vente d'un bien dont les ingrédients ont été remplacés par des produits moins chers, tout en maintenant ou en augmentant le prix originel.

⁵ Dès lors que la proposition initiale a inséré cette obligation dans le Livre VI, Titre 2, Chapitre 6 (« Des promotions en matière de prix »), Section 1^{re} (« Annonces de réductions de prix ») du CDE.

⁶ Dès lors que l'amendement n^o 2 insère cette obligation dans le Livre VI, Titre 2, Chapitre 4 (« De l'indication des quantités ») du CDE.

FORMALITÉS

3. Les amendements n^{os} 2, 3 et 6 contiennent des règles techniques concernant l'emballage de certains produits et règlent également les mentions apposées sur l'emballage de denrées alimentaires préemballées.

Dans l'avis n° 77.129/1 concernant la proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique afin de lutter contre la *shrinkflation* et autres pratiques de marketing qui trompent le consommateur', le Conseil d'État, section de législation, a attiré l'attention sur les obligations de communication et de notification à la Commission européenne en ces termes :

« La proposition de loi comporte des règles techniques relatives aux produits et à leur emballage. En vertu de l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', les règles ainsi proposées doivent être communiquées à la Commission européenne et le délai d'attente y relatif devra être respecté.

Dans la mesure où la proposition de loi règle également des mentions sur l'emballage de denrées alimentaires préemballées, il faut aussi respecter l'obligation de notification et le délai d'attente qui s'y rapporte inscrits à l'article 45 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, 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' ».

Dès lors, les amendements n^{os} 2, 3 et 6 doivent être communiqués à la Commission européenne ou, le cas échéant, lui être notifiés.

La section de législation du Conseil d'État constate que les auteurs de l'amendement n° 2 en sont conscients, dès lors que la justification de l'amendement observe ce qui suit quant à la notification à la Commission européenne :

« Interrogé sur la question de savoir à quel stade de la procédure la notification à la Commission européenne doit avoir lieu, le secrétaire de la commission de l'Économie a indiqué :

“La notification selon la directive (UE) 2015/1535 doit se faire lorsque la règle technique est encore au stade de projet (avant son adoption), lorsqu'il est encore possible d'apporter des modifications pour tenir compte des éventuelles réactions. Renseignements pris auprès du service compétent (la cellule Belnotif au sein du SPF Économie), il convient là de trouver le bon équilibre entre la notification précoce et la notification pertinente. Il faut donc un texte suffisamment “stable”. Cet équilibre me semble atteint si la notification a lieu quand le texte aura fait l'objet d'un (premier) vote en commission”.

Pour répondre à la remarque du conseil d'État, le secrétaire de la commission propose donc la méthode suivante :

— dépôt de l'amendement global ;

- discussion et vote en première lecture ;
 - en cas d'adoption, notification via le SPF Économie du texte adopté en première lecture ;
- après le délai d'attente de trois mois, deuxième lecture ».

On veillera à ce qu'il soit effectivement procédé à la communication ou, le cas échéant, à la notification et à ce que les délais d'attente applicables soient respectés.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Amendement n° 2

4.1. L'amendement n° 2 limite le champ d'application de l'article IV.11/1, proposé, du CDE aux entreprises de commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire, dont la surface de vente est supérieure à 400 m². L'amendement instaure donc une différence de traitement entre, d'une part, différentes entreprises en fonction du type d'activité principale que l'entreprise développe ⁷ et, d'autre part, entre les différentes entreprises de commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire, en fonction de leur surface. Pareilles différences de traitement ne peuvent se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si ces différences reposent sur un critère objectif et si elles sont raisonnablement justifiées. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

4.2. Invité à justifier ces différences de traitement qui résultent du champ d'application limité de l'article VI.11/1, proposé, du CDE, tel qu'il est amendé, le délégué a répondu en ces termes :

« De schriftelijke adviezen van de Raad van State, FOD Economie, Fenna en Test – Aankoop vestigen er allemaal de aandacht op dat de voorgestelde maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de Europese regelgeving. Om ervoor te zorgen dat dit het geval is, wordt inspiratie geput uit de Franse regelgeving, waar ook sprake is van in eerste instantie enkel winkels te nemen met een op[p]er(...)vlakte van 400m² of meer. Gezien de Franse regelgeving geen aanleiding heeft gegeven tot bezwaren van de Europese Commissie, kunnen de in dit amendement voorgestelde maatregelen worden beschouwd als in [overeenstemming] met het Europees recht » ⁸.

Cette justification ne convainc pas. Le fait que, dans le cadre d'une procédure de notification, la Commission européenne n'a pas formulé d'observations à l'égard d'une mesure nationale similaire d'un autre État membre, ne signifie pas en soi que ce dispositif est, dans tous

⁷ Alors que ces entreprises exerçant une activité principale différente peuvent néanmoins vendre les mêmes produits. Ainsi, certains articles de toilette, qui peuvent faire l'objet de *shrinkflation*, sont en effet vendus tant dans des entreprises de commerce de détail, en magasins non spécialisés à prédominance alimentaire, que dans d'autres commerces de détail non spécialisés ou même spécialisés.

⁸ Cette justification se borne à paraphraser les trois premiers alinéas de la justification de l'amendement n° 2.

ses aspects, conforme à la libre circulation, et ne signifie *a fortiori* pas que la norme proposée est conforme à toutes les normes du droit européen et aux normes supérieures dans l'ordre juridique interne, comme par exemple le principe d'égalité.

Les auteurs de la proposition devront pouvoir justifier les différences de traitement, certes fondées sur des critères objectifs, d'une manière plus adéquate, eu égard notamment à l'objectif de la proposition initiale tel qu'il est défini dans les développements, dont il ne ressort nullement qu'il s'agit uniquement de s'atteler à la *shrinkflation* à l'égard des consommateurs d'entreprises du commerce de détail dans le secteur de l'alimentaire et/ou dans la mesure où ces entreprises ont une surface minimale déterminée. Ils seraient bien avisés d'exprimer cette justification adéquate au cours des débats parlementaires.

5. Il est recommandé de reproduire correctement à l'article VI.11/1, § 2, proposé, du CDE, les notions définies à l'article I.8 du CDE. Ainsi, compte tenu de la définition inscrite à l'article I.8, 8°, a), du CDE, on écrira, dans le texte néerlandais « voorverpakt goed in een vooraf bepaalde hoeveelheid » au lieu de « voorverpakt goed met een vooraf bepaalde hoeveelheid » et, dans le texte français, « d'un bien préemballé en quantité préétablie » au lieu de « d'un bien emballé en quantité préétablie ».

6.1. Selon l'article VI.11/1, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, du CDE, tel qu'il est amendé, la mention visée à l'alinéa 2 doit être apposée « à l'exclusion de toute autre » (« *zonder enige andere* »). La portée de ce segment de phrase n'est pas tout à fait claire. Il se déduit de la déclaration du délégué que ce segment de phrase signifie que le produit « (traduction) ne peut pas contenir d'autres mentions qui limitent la clarté des informations ». Il est recommandé de préciser le texte de l'article VI.11/1, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, du CDE en ce sens.

6.2. Une observation analogue peut être formulée en ce qui concerne les termes « à l'exclusion de toute autre » (« *met uitsluiting van elke andere vermelding* »)⁹ utilisés dans l'amendement n° 6 à l'article VI.11/1, § 5, proposé, du CDE (voir plus loin, l'observation 7).

Amendement n° 6

7. La portée précise de l'article VI.11/1, § 5, proposé, du CDE n'est pas claire. Le premier segment de phrase du texte semble viser uniquement le remplacement d'ingrédients coûteux par des produits moins chers, alors que tant la mention obligatoire que la justification de l'amendement semblent également viser d'autres modifications dans la composition d'un bien, telles que par exemple la réduction d'un ingrédient. La question se pose en outre de savoir comment et par qui le caractère « coûteux » d'un ingrédient, qui comporte un élément subjectif, doit précisément être évalué.

Interrogé à cet égard, le délégué a suggéré de formuler l'article VI.11/1, § 5, proposé, comme suit :

⁹ Cela étant, les mêmes termes doivent être utilisés dans les deux dispositions, et ce dans un souci de cohérence.

« Indien een goed te koop wordt aangeboden waarbij een ingrediënt is vervangen door een goedkoper ingrediënt, of waarbij de hoeveelheid van een ingrediënt in het goed procentueel is verminderd, en de prijs van het goed gelijk blijft of stijgt, dienen de in artikel 1 genoemde distributeurs naast de wettelijk vereiste informatie over de geldende prijzen, op zichtbare en leesbare wijze, rechtstreeks op de verpakking, op het etiket dat aan het goed is bevestigd, of in de nabijheid daarvan, de volgende vermelding aan te brengen. Deze vermelding dient in dezelfde lettergrootte te zijn als de aanduiding van de prijs per eenheid van het product en mag geen andere vermeldingen bevatten die de duidelijkheid van de informatie beperken.

‘[tekst van de vermelding].’ ».

Cette formulation semble davantage tenir compte de l'intention des auteurs de la proposition. Il apparaît néanmoins au Conseil d'État que compte tenu de la manière dont la proposition de texte est formulée, on ne peut exclure qu'entreront dans le champ d'application du dispositif des situations dans lesquelles des ingrédients sont réduits ou remplacés par des ingrédients *de facto* moins chers, même si cette modification dans la composition n'a pas pour but de réaliser discrètement des économies sur des ingrédients coûteux, mais est dictée par un autre motif tel que, par exemple, rendre le produit plus sain ¹⁰ ou plus respectueux de l'environnement. Il est dès lors recommandé que les auteurs de la proposition réexaminent le texte dans cette optique.

8. Le Conseil d'État constate en outre que le texte néerlandais de la phrase dont la mention est obligatoire n'est pas correct et que les lettres « X » et « Y » qui sont utilisées dans cette phrase ne sont pas définies et ne concernent pas toujours le même paramètre. De plus, la façon dont la mention obligatoire est formulée donne à penser que cette phrase doit toujours être mentionnée intégralement, à savoir tant le passage précédant que celui suivant le « et/ou », même si les hypothèses ne sont pas toutes visées, alors que telle ne semble pas être l'intention. Il convient de remédier à ces imperfections.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁰ Par exemple, moins de sel ou moins de sucre pour promouvoir la santé publique.