15-02-1990

Landemeulebroeke

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 6 april 1989 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende vitamines, mineralen, oligo-elementen of andere nutriënten voor menselijk gebruik en de aanwezigheid ervan in voedingsmiddelen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 7 november 1989, op 16 januari 1990 volgend advies definitief aangenomen :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique, le 6 avril 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant les vitamines, minéraux, oligo-éléments ou autres nutriments à usage humain et leur présence dans les denrées alimentaires", après avoir examiné l'affaire à la séance du 7 novembre 1989, a adopté définitivement, le 16 janvier 1990, l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp beoogt een regeling in te voeren betreffende het in de handel brengen van bepaalde nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan die nutriënten worden toegevoegd. De ontworpen voorschriften hebben meer bepaald betrekking op de notificatie aan de overheid van het in de handel brengen van de genoemde produkten, op de minimale en de maximale aanwezigheid van de bedoelde nutriënten in voedingsmiddelen, op de etikettering van en de reclame voor die nutriënten en voedingsmiddelen, alsmede op de minimale houdbaarheid, de voorverpakking en de zuiverheid van die produkten.

2. Het ontwerp vindt hoofdzakelijk zijn rechtsgrond in artikel 2 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. Luidens het eerste lid van die wetsbepaling, kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, regels stellen en verbodsbepalingen voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen. Wat die bevoegdheid omvat wordt dan verder gepreciseerd in de volgende drie leden van hetzelfde artikel.

Uit het samenlezen van het genoemde artikel 2 met artikel 1 van de wet van 24 januari 1977 - waarin o.m. wordt bepaald dat onder "fabricage" ook "verpakking" en "etikettering" moet worden verstaan - blijkt, dat artikel 2 ook voor de desbetreffende bepalingen van het ontwerp de nodige rechtsgrond biedt.

.../...

Wat artikel 2, §§ 4 en 5, betreft, moet, in zoverre die paragrafen op reclame betrekking hebben, de rechtsgrond echter niet in artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 worden gezocht, maar wel in artikel 7, § 1, van die wet.

Bij ontstentenis van een wetsbepaling die de Koning machtigt om het betalen van een vergoeding op te leggen, is er daarentegen geen voldoende rechtsgrond voorhanden voor de regeling vervat in artikel 4 van het ontwerp. De door artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 aan de Koning gegeven bevoegdheid om de handel in voedingsmiddelen te regelen zou wel als grondslag kunnen dienen voor het opleggen van een vergoeding die als tegenwaarde van een door de overheid geleverde prestatie zou kunnen worden beschouwd. De in artikel 4 bedoelde vergoeding impliceert evenwel geen enkele dienst vanwege de overheid ten voordele van de heffingsplichtige : deze laatste wordt enkel verplicht het in de handel brengen van de produkten bedoeld in artikel 2, §§ 1 tot 3, aan de overheid mee te delen door het indienen van een zgn. "notificatiedossier"; het onderzoek van het dossier door de overheid gebeurt niet met het oog op het afgeven van een vergunning of het registreren van het produkt, doch enkel met een algemeen oogmerk van bescherming van de gezondheid van de bevolking. De vergoeding waarvan artikel 4 de invoering beoogt, is dus een belasting, en een belasting ten behoeve van de Staat kan, overeenkomstig artikel 110, § 1, van de Grondwet, enkel door een wet worden ingevoerd. Artikel 4 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Wat ten slotte de bepaling van artikel 6, § 2, betreft, luidens welke bepaalde produkten schadelijk worden verklaard, moet de rechtsgrond worden gezocht in artikel 18 van de wet van 24 januari 1977.

.../...

3. De leesbaarheid van het ontwerp is voor aanzienlijke verbetering vatbaar.

Met dat doel geeft de Raad van State de volgende suggesties in overweging :

- artikel 1 formulere men derwijze dat nutteloze herhalingen worden voorkomen en er meteen kan worden uit afgelezen dat de stoffen vermeld onder 2°, 3°, 4° en 5° de vier categorieën van nutriënten vormen waarop het ontwerp betrekking heeft;

- de categorieën van nutriënten waarop een bepaling van toepassing is, vermelde men op een uniforme wijze, door verwijzing naar één of meer van de onderverdelingen van artikel 1 of door het eenvoudig gebruik van de verzamelterm "nutriënten" (zie in dit verband de verschillende, en ten aanzien van het toepassingsgebied van het ontwerp in zijn geheel niet direct duidelijke wijze, waarop het toepassingsgebied wordt aangegeven van artikel 2, §§ 1 en 2, en van artikel 5, § 1, 1°);

- de bepalingen van artikel 2 dienen over een groter aantal artikelen te worden gespreid : de paragrafen 4 en 5 dienen, samen, in een apart artikel te worden ondergebracht; de paragrafen 1 en 2, enerzijds, en paragraaf 3, anderzijds, zouden best ook het voorwerp van twee afzonderlijke artikelen uitmaken;

- gedeeltelijk parallelle bepalingen formulere men in die mate ook op een parallelle wijze (zie b.v. het nutteloze verschil in de redactie tussen de paragrafen 1 en 3 van artikel 2);

- het ware ook logischer en duidelijker de diverse bepalingen betreffende de etikettering en de reclame op elkaar te laten volgen, wat zou kunnen gebeuren door het afzonderlijk artikel waarin de bepalingen van artikel 2, §§ 4 en 5, zouden zijn samengebracht, in te voegen na artikel 5 van het ontwerp;

- de diverse verwijzingen naar onderdelen van de bijlage zouden aan duidelijkheid winnen, indien men de punten 1 en 2 van de bijlage in onderscheiden bijlagen zou onderbrengen.

In de mate dat zou worden ingegaan op de suggesties om bepaalde artikelen en de bijlagen te splitsen, zullen uiteraard sommige artikelen moeten worden vernummerd en een aantal interne verwijzingen moeten worden aangepast.

4. Ter wille van de eenheid in de terminologie, schrijve men in de Franse tekst "consommation journalière moyenne" (en niet : nu eens "consommation moyenne journalière" en dan weer "consommation journalière moyenne"), telkens er wordt verwezen naar de gemiddelden vermeld in punt 2 van de bijlage.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het opschrift kan als volgt worden verduidelijkt :

"Koninklijk besluit betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen die nutriënten bevatten".

Wenst men het opschrift zoals het in het ontwerp voorkomt te behouden, dan schrijve men alleszins "en (niet : of) andere nutriënten".

Aanhef.

1. Rekening houdend met wat in de tweede algemene opmerking i.v.m. de rechtsgrond werd aangestipt, schrijve men in het eerste lid van de aanhef : "..., inzonderheid op artikel 2 en op de artikelen 7, § 1, en 18, gewijzigd bij de wet van 22 maart 1989;".

2. De in het tweede tot en met het zesde lid van de aanhef opgenomen consideransen zijn te uitvoerig om thuis te horen in de aanhef van een reglementair besluit. Zij zouden kunnen worden opgenomen in een bij het besluit te voegen verslag aan de Koning.

3. Het zevende lid van de aanhef vulle men aan met de vermelding van de datum van het advies van de Hoge Gezondheidsraad.

4. Na het zevende lid, voege men het volgende lid in :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, gegeven op 12 juni 1989;".

Artikel 1.

1. Daar de in 6° opgenomen opsomming van de diverse farmaceutische vormen slechts exemplatief bedoeld is, ware het verkieslijk "farmaceutische vorm" te definiëren als "alle vormen die normaal als farmaceutische vorm worden aangemerkt, zoals capsules (niet : capsulen), comprimees, ...".

Bovendien moet worden opgemerkt dat emulsies, suspensies, siropen, oplossingen, elixirs en tonica op zichzelf als farmaceutische vorm kunnen worden aangemerkt, zodat die termen in de opsomming van 6° beter worden weggelaten, te meer daar die opsomming toch enkel exemplatief is.

2. Het is overbodig te bepalen wat onder "Minister" moet worden verstaan, aangezien die term nergens elders in het ontwerp voorkomt.

3. Rekening houdend met wat in de derde algemene opmerking i.v.m. artikel 1 werd gezegd, alsmede met de hiervoren onder de punten 1 en 2 geformuleerde opmerkingen, wordt voorgesteld artikel 1 als volgt te redigeren :

"Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

1° nutriënten : de essentiële bestanddelen die het menselijk organisme nodig heeft en zelf niet kan opbouwen en die langs de voeding in het organisme dienen te worden ingebracht, namelijk :

.../...

a) de in punt 1 van bijlage I opgesomde vitaminen;

b) de in punt 2 van bijlage I opgesomde mineralen en oligo-elementen;

c) de volgende aminozuren : arginine, fenylalanine, ... (verder zoals in 2° van het ontwerp);

d) de volgende vetzuren : linolzuur, ... (verder zoals in 4° van het ontwerp);

2° farmaceutische vorm : alle vormen van conditionering die normaal worden aangewend voor farmaceutische produkten, zoals capsules, comprimees, ..., drinkbare ampullen en druppelflessen;

3° Dienst : de Dienst Eetwareninspectie van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu".

Artikel 2, § 1.

1. In 2° wordt ten onrechte verwezen naar het "gemiddeld dagelijks verbruik", daar paragraaf 1 uitsluitend betrekking heeft op nutriënten die als zodanig in de handel worden gebracht en het begrip "gemiddeld dagelijks verbruik" in het ontwerp enkel wordt gehanteerd m.b.t. het verbruik van "voedingsmiddelen" (zie punt 2 van de bijlage).

2. Waar, in de Nederlandse tekst, in 2°, a) en b), sprake is van "dagelijkse verbruikshoeveelheid", wordt klaarblijkelijk telkens bedoeld de "aanbevolen dagelijkse dosis" vastgesteld in punt 1 van de bijlage. Ter wille van

de eenheid in de terminologie, en mede ook om verwarring te voorkomen, zowel met de in de reclame of in de etikettering "aanbevolen dagelijkse portie" als met het "gemiddeld dagelijks verbruik" bedoeld in punt 2 van de bijlage, houde men zich aan de term "aanbevolen dagelijkse dosis". Men passe in de Nederlandse tekst ook het opschrift van punt 1 van de bijlage aan in die zin.

3. Rekening houdend met de suggesties geformuleerd in de derde algemene opmerking, wordt voorgesteld paragraaf 1 als volgt te formuleren :

"§ 1. De in artikel 1, 1°, a) en b), bedoelde nutriënten als zodanig, al dan niet vermengd, mogen slechts in farmaceutische vorm in de handel worden gebracht onder de volgende voorwaarden :

1° er moet voldaan zijn aan de bepalingen van artikel 3 inzake notificatie;

2° het innemen van de in de etikettering of in de reclame aanbevolen dagelijkse portie van het produkt, mag niet voor gevolg hebben dat de daardoor ingenomen hoeveelheid van de in de reclame of in de etikettering vermelde nutriënten :

a) lager is dan 20 t.h. van de, voor die nutriënten, in bijlage I aanbevolen dagelijkse dosis;

b) hoger is dan :

ba) 150 t.h. van de in bijlage I, voor de nutriënten die met een asterisk * zijn gemerkt, aanbevolen dagelijkse dosis;

.../...

bb) 300 t.h. van de in bijlage I, voor de vitamines B, C, E, F, H en K, aanbevolen dagelijkse dosis;

bc) 200 t.h. van de in bijlage I, voor de andere nutriënten dan die bedoeld in ba) en bb), aanbevolen dagelijkse dosis".

Artikel 2, § 2.

Duidelijkheidshalve stelle men deze bepaling als volgt :

"De in artikel 1, 1°, c) en d), bedoelde nutriënten als zodanig, al dan niet vermengd, mogen slechts in farmaceutische vorm in de handel worden gebracht, indien voldaan is ...".

Artikel 2, § 3.

Rekening houdend met de suggesties geformuleerd in de derde algemene opmerking, wordt, naar analogie van de voor artikel 2, § 1, voorgestelde tekst, voor de hier besproken bepaling de volgende redactie in overweging gegeven :

"Art. ... Voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd mogen slechts in de handel worden gebracht onder de volgende voorwaarden :

1° er moet voldaan zijn aan de bepalingen van artikel 3 inzake notificatie;

.../...

2° het innemen hetzij van de in de etikettering aanbevolen dagelijkse portie van het produkt, hetzij van een hoeveelheid van het produkt gelijk aan het gemiddeld dagelijks verbruik ervan zoals bepaald in bijlage II, mag niet voor gevolg hebben dat de daardoor ingenomen hoeveelheid van de in de etikettering vermelde nutriënten :

a) lager is dan 20 t.h. van de, voor die nutriënten, in bijlage I aanbevolen dagelijkse dosis;

b) hoger is dan :

ba) 100 t.h. van de in bijlage I, voor de nutriënten die met een asterisk * zijn gemerkt, aanbevolen dagelijkse dosis;

bb) 300 t.h. van de in bijlage I, voor de vitamines B, C, E, F, H en K, aanbevolen dagelijkse dosis;

bc) 200 t.h. van de in bijlage I, voor de andere nutriënten dan die bedoeld in ba) en bb), aanbevolen dagelijkse dosis.

Indien het toevoegen van nutriënten echter uitsluitend gebeurt om ... op hun natuurlijk peil te brengen, dan mag, in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, onder bb) en bc), het gehalte van de in die bepalingen bedoelde nutriënten niet hoger zijn dan 100 t.h. van de normaal in het produkt aanwezige gehalten voor de fabricage".

Artikel 2, §§ 4 en 5.

1. Volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Regering, bestaat het onderscheid tussen de regelingen van de paragrafen 4 en 5 hierin, dat het in para-

.../...

graaf 5 gaat om de "natuurlijke aanwezigheid" van bepaalde stoffen in voedingsmiddelen. Het verdient aanbeveling de tekst op dat punt te preciseren.

2. De redactie van de hier besproken paragrafen - die, zoals reeds gezegd, beter in een afzonderlijk artikel zouden worden opgenomen - kan als volgt worden verduidelijkt :

"Art... § 1. In de etikettering van en in de reclame voor voedingsmiddelen waaraan andere stoffen dan nutriënten werden toegevoegd, mogen aan die stoffen geen bijzondere voedingseigenschappen worden toegeschreven.

§ 2. In de etikettering van en in de reclame voor voedingsmiddelen mag op de natuurlijke aanwezigheid in die voedingsmiddelen van nutriënten of van andere stoffen waaraan bijzondere voedingseigenschappen worden toegeschreven, enkel de aandacht worden gevestigd op voorwaarde dat in de etikettering de volgende vermeldingen worden opgenomen :

1° de gemiddelde hoeveelheid van die nutriënten of andere stoffen, per aanbevolen dagelijks in te nemen portie van het produkt of per gemiddeld dagelijks verbruik ervan zoals bepaald in bijlage II, uitgedrukt op dezelfde wijze als bepaald in artikel 5, § 1, 1°, a);

2° de vermeldingen bedoeld in artikel 5, § 1, 3° en 5°, voor zover die niet reeds krachtens artikel 5 zelf moeten worden opgenomen".

.../...

Artikel 3.

1. De bij dit artikel opgelegde notificatie kan niet worden beschouwd als een registratie in de zin van artikel 2, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977, omdat zij niet het verkrijgen van een toelating tot doel heeft, doch enkel een meldingsplicht inhoudt. De rechtsgrond voor die bepaling kan evenwel in de overige bepalingen van het genoemde artikel 2 worden gevonden, in de mate dat die de Koning machtigen om de handel in voedingsmiddelen te regelen.

2. In de Nederlandse tekst, schrijve men in het eerste lid : "produkten bedoeld (niet : opgesomd) in artikel ...".

3. Het is niet wenselijk in een tekst die ingedeeld is in 1°, 2°, enz. afzonderlijke leden in te voegen, wegens de misverstanden die daaruit kunnen ontstaan wanneer naderhand naar die bepalingen moet worden verwezen. Het verdient derhalve aanbeveling het laatste lid van het hier onderzochte artikel bij het 2° te doen aansluiten. Een andere - en inhoudelijk rationelere - oplossing zou erin bestaan de indeling in 1° en 2° te laten wegvallen, in welk geval de indeling in a) tot f) moet worden vervangen door een indeling in 1° tot 6°.

Artikel 5.

1. Uit het samenlezen van artikel 5 en artikel 2, §§ 4 en 5, blijkt, dat artikel 5 als dusdanig enkel zal gelden voor de produkten bedoeld in artikel 2, §§ 1 tot 3 (m.a.w. niet voor alle produkten bedoeld in artikel 2, zoals de inleidende zin van paragraaf 1 zou doen geloven). In de mate dat wordt ingegaan op de suggestie om de paragrafen van artikel 2 over verschillende artikelen te spreiden, zal in het omschrijven van het toepassingsgebied van artikel 5 bovendien ook daarmee rekening moeten worden gehouden.

Indien de inleidende zin van paragraaf 1 in die zin wordt verbeterd, kan de in paragraaf 1, 2°, voorkomende verwijzing naar artikel 2, §§ 1 tot 4 (die overigens onjuist is in zoverre ze ook paragraaf 4 vermeldt en die bovendien in de Franse tekst verkeerd geformuleerd wordt), wegvallen.

2. Gelet op de in artikel 1 opgenomen definitie van nutriënten, volstaat het in paragraaf 1, 1°, te schrijven :

"1° de gemiddelde hoeveelheid van aanwezige nutriënten :".

3. Volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Regering, zouden in paragraaf 1, 1°, a), de zinsnede "of per gemiddeld dagelijks verbruik ervan zoals bepaald onder 3°" en in paragraaf 1, 3°, de zinsnede "of het gemiddeld dagelijks verbruik ervan zoals bepaald in de bijlage, onder 2" mogen vervallen.

Indien de hiervoren aangehaalde zinsnede van paragraaf 1, 1°, a), behouden blijft, dient men in elk geval de daarin voorkomende verwijzing naar 3° te vervangen door een verwijzing naar bijlage II.

4. Daar - zoals hiervoren reeds werd opgemerkt - het niet wenselijk is in een tekst die ingedeeld is in 1°, 2°, enz. afzonderlijke leden in te voegen, late men het tweede en het derde lid van paragraaf 1, 1°, b), direct aansluiten bij de eerste zinsnede van b). Een analoge opmerking geldt voor het tweede lid van paragraaf 1, 2°, en voor het tweede lid van paragraaf 1, 5°.

5. De tweede volzin van paragraaf 1, 5°, stelle men als volgt : "Deze datum mag op niet meer dan achttien maanden na die van de fabricage worden bepaald".

6. De redactie van paragraaf 2 vereenvoudige en verbetere men als volgt :

"§ 2. In afwijking van § 1, moet de etikettering van nutriënten die in poedervorm in de handel worden gebracht enkel de vermeldingen bedoeld in § 1, 2° en 3°, bevatten".

Artikel 6.

1. De draagwijdte van paragraaf 1, 2°, verduidelijke men als volgt :

"2° de in artikel 2, §§ 1 tot 3, bedoelde produkten die niet voorverpakt zijn;"(1).

.../...

---

(1) Die referentie zal eventueel aan te passen zijn, wanneer de diverse paragrafen van artikel 2 over verschillende artikelen zouden worden gespreid.

2. De redactie van paragraaf 1, 3°, precisere men als volgt :

"3° de produkten die uit nutriënten bestaan of waaraan nutriënten werden toegevoegd die niet voldoen aan ... (verder zoals in het ontwerp)".

3. De betekenis van paragraaf 2 verduidelijke men als volgt :

"§ 2. De produkten die niet voldoen aan het bepaalde in § 1 zijn als schadelijk te beschouwen in de zin van artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten".

Artikel 7.

Men stelle deze bepaling beter als volgt :

"De bepalingen van dit besluit laten de toepassing van bijzondere regelingen betreffende de aanwezigheid van bepaalde nutriënten in voedingsmiddelen onverlet".

Artikelen 8 en 9.

1. In de Nederlandse tekst van artikel 8, 5°, schrijve men : "..., vruchtengelei, vruchtenmarmelade, kastanjepasta en ...".

.../...

2. De strafbepaling van artikel 9 maakt deel uit van de nieuwe regeling en moet dus logischerwijze vóór de opheffingsbepalingen van artikel 8 in het ontwerp worden opgenomen. De artikelen 8 en 9 dienen derhalve onderling van plaats te worden verwisseld.

Artikel 11.

Men vulle deze bepaling aan als volgt : "... zijn, ieder wat hem betreft, belast met ...".

Bijlage

Indien wordt ingegaan op het voorstel om van de ene bijlage er twee te maken, zal onder ieder van die bijlagen de formule "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ..." moeten worden aangebracht en zal ieder van die bijlagen door het Staatshoofd en de voordragende Minister en Staatssecretaris moeten worden ondertekend.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet a pour objet de réglementer la mise dans le commerce de certains nutriments et de denrées alimentaires auxquelles ces nutriments sont ajoutés. Les prescriptions en projet sont notamment relatives à la notification à l'autorité de la mise dans le commerce des produits susvisés, à la présence minimale et maximale de ces nutriments dans des denrées alimentaires, à l'étiquetage de ces nutriments et denrées alimentaires et à la publicité pour ces produits, ainsi qu'à la durée de conservation minimale, au préemballage et à la pureté de ces produits.

2. Le projet trouve essentiellement son fondement légal dans l'article 2 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. Aux termes de l'alinéa 1er de cette disposition légale, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires. La portée de ce pouvoir est précisée dans les trois alinéas suivants du même article.

Il ressort de la combinaison de l'article 2 précité et de l'article 1er de la loi du 24 janvier 1977 - disposition qui spécifie notamment que par "fabrication" il convient d'entendre également le "conditionnement" et l'"étiquetage" -, que pour les dispositions concernées du projet également, l'article 2 fournit le fondement légal requis.

.../...

En ce qui concerne l'article 2, §§ 4 et 5, dans la mesure où ces paragraphes sont relatifs à la publicité, le fondement légal doit toutefois être cherché, non pas dans l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977, mais dans l'article 7, § 1er, de cette loi.

Par contre, en l'absence d'une disposition légale autorisant le Roi à imposer le paiement d'une redevance, le régime contenu à l'article 4 du projet est dépourvu de fondement légal suffisant. Le pouvoir de réglementer le commerce des denrées alimentaires, imparti au Roi par l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977, pourrait bien servir de fondement nécessaire pour l'imposition d'une redevance, qui pourrait être considérée comme la contre-valeur d'une prestation fournie par l'autorité. Toutefois, la redevance visée à l'article 4, n'implique aucun service de la part de l'autorité en faveur du redevable de cette perception : ce dernier se voit uniquement imposer l'obligation de communiquer à l'autorité la mise dans le commerce des produits visés à l'article 2, §§ 1er à 3, en introduisant à cette fin un dossier dit "de notification"; l'instruction du dossier par l'autorité ne se fait pas en vue de la délivrance d'une autorisation ou de l'enregistrement du produit, mais uniquement dans une perspective générale de protection de la santé de la population. L'indemnité que l'article 4 a pour objet d'instaurer est, dès lors, un impôt; or, en vertu de l'article 110, § 1er, de la Constitution, un impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. Il conviendrait, dès lors, d'omettre l'article 4.

.../...

En ce qui concerne, enfin, la disposition de l'article 6, § 2, qui déclare certains produits nuisibles, il faut en chercher le fondement légal dans l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977.

3. La lisibilité du projet peut être considérablement améliorée.

A cet effet, le Conseil d'Etat suggère les réaménagements suivants :

- l'article 1er devrait être formulé de manière à éviter des répétitions inutiles et à ce qu'il soit évident à la première lecture que les substances mentionnées sous 2°, 3°, 4° et 5° constituent les quatre catégories de nutriments auxquelles le projet est relatif;

- il y aurait lieu de mentionner de manière uniforme les catégories de nutriments auxquelles une disposition est applicable, soit en se référant à une ou à plusieurs des subdivisions de l'article 1er, soit en utilisant sans plus le terme général de "nutriments" (voir à ce sujet les manières diverses - qui sont loin d'être claires quant à leurs rapports avec le champ d'application du projet dans son ensemble - dont sont indiqués les champs d'application de l'article 2, §§ 1er et 2, et de l'article 5, § 1er, 1°);

- il conviendrait de répartir les dispositions de l'article 2 sur un plus grand nombre d'articles : les paragraphes 4 et 5 devraient être regroupés pour constituer ensemble un article distinct; les paragraphes 1er et 2, d'une part, et le paragraphe 3, d'autre part, devraient, de préférence, faire eux-aussi l'objet de deux articles distincts;

.../...

- des dispositions partiellement parallèles devraient, dans la même mesure, être formulées de manière parallèle (voir par exemple la différence inutile dans la rédaction des paragraphes 1er et 3 de l'article 2);

- il serait également plus logique et plus clair que les différentes dispositions relatives à l'étiquetage et à la publicité se suivent, ce qui pourrait se faire en insérant à la suite de l'article 5 du projet l'article distinct dans lequel seraient regroupées les dispositions de l'article 2, §§ 4 et 5;

- les différentes références à des subdivisions de l'annexe gagneraient en clarté, si les points 1 et 2 de l'annexe faisaient l'objet d'annexes distinctes.

Dans la mesure où les suggestions tendant à scinder certains articles, ainsi que les annexes seraient retenues, il conviendrait évidemment de renuméroter certains articles et d'adapter un certain nombre de références internes.

4. Par souci d'uniformité dans la terminologie, il convient d'écrire dans le texte français "consommation journalière moyenne" (et non : tantôt "consommation moyenne journalière" et tantôt "consommation journalière moyenne"), chaque fois qu'il s'agit de désigner les moyennes mentionnées au point 2 de l'annexe.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé pourrait être formulé d'une manière plus claire en le rédigeant comme suit :

"Arrêté royal concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires contenant des nutriments".

Si le Gouvernement souhaite maintenir l'intitulé tel qu'il figure dans le projet, il y aurait lieu d'écrire, en tout état de cause "et (et non : ou) autres nutriments".

Préambule.

1. Compte tenu de ce qui a été signalé dans la seconde observation générale en ce qui concerne le fondement légal, il conviendrait d'écrire dans l'alinéa 1er du préambule : "..., notamment l'article 2 et les articles 7, § 1er et 18, modifiés par la loi du 22 mars 1989;".

2. Les considérants 2 à 6 inclusivement du préambule sont trop détaillés pour être à leur place dans le préambule d'un arrêté réglementaire. Ils pourraient figurer dans un rapport au Roi, à joindre à l'arrêté.

.../...

3. L'alinéa 7 du préambule devrait être complété par la mention de la date de l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène.

4. A la suite de l'alinéa 7, il conviendrait d'insérer l'alinéa suivant :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 12 juin 1989;".

Article 1er.

1. L'énumération des différentes formes pharmaceutiques figurant au 6° ne devant valoir qu'à titre d'exemple, il serait préférable de définir la "forme pharmaceutique" comme "toutes formes normalement considérées comme des formes pharmaceutiques, telles que capsules, comprimés, ...".

Il convient de remarquer, au surplus, que les émulsions, suspensions, sirops, solutions, élixirs et toniques ne peuvent pas être considérés en tant que tels comme des formes pharmaceutiques, de sorte qu'il serait préférable d'omettre ces termes de l'énumération au 6°, d'autant plus que cette énumération ne vaut qu'à titre d'exemple.

2. La définition du terme "Ministre" est superflue, dès lors que ce terme ne figure dans aucune autre disposition du projet.

.../...

3. Compte tenu de ce qui a été dit dans la troisième observation générale relative à l'article 1er, ainsi que des observations formulées sous les points 1 et 2 ci-dessus, la rédaction suivante est proposée pour l'article 1er :

"Article 1er. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :

1° nutriments : les éléments essentiels dont l'organisme humain a besoin et qu'il ne peut produire lui-même et qui doivent être apportés à l'organisme par l'alimentation, à savoir :

a) les vitamines énumérées au point 1 de l'annexe I;

b) les minéraux et les oligo-éléments énumérés au point 2 de l'annexe I;

c) les acides aminés suivants : arginine, phénylalanine, ... (la suite comme au 2° du projet);

d) les acides gras suivants : acide linoléique, ... (la suite comme au 4° du projet);

2° forme pharmaceutique : toutes formes de conditionnement normalement utilisées pour des produits pharmaceutiques, telles que capsules, comprimés ..., ampoules buvables et flacons compte-gouttes;

.../...

3° Service : l'Inspection des denrées alimentaires du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement".

Article 2, § 1er.

1. C'est à tort que le 2° se réfère à la "consommation moyenne journalière" (lire : "consommation journalière moyenne"), puisque le paragraphe 1er est exclusivement relatif aux nutriments mis dans le commerce en tant que tels et que la notion de "consommation moyenne journalière" n'est utilisée dans le projet qu'en ce qui concerne la consommation de "denrées alimentaires" (voir le point 2 de l'annexe).

2. Dans le texte néerlandais du 2°, a) et b), les termes "dagelijkse verbruikshoeveelheid" visent manifestement chaque fois la "dose journalière conseillée" ("aanbevolen dagelijkse dosis"), prévue au point 1 de l'annexe. Dans le souci, à la fois de maintenir l'unité dans la terminologie et d'éviter la confusion, tant avec la dose journalière conseillée ("aanbevolen dagelijkse portie") dans la publicité ou dans l'étiquetage, qu'avec "la consommation journalière moyenne" ("gemiddeld dagelijks verbruik") visée au point 2 de l'annexe, il y aurait lieu de s'en tenir au terme "aanbevolen dagelijkse dosis". Il conviendrait d'adapter dans le même sens l'intitulé du point 1 du texte néerlandais de l'annexe.

.../...

3. Compte tenu des suggestions formulées dans la troisième observation générale, il est proposé de rédiger le paragraphe 1er comme suit :

"§ 1er. Tels quels, les nutriments visés à l'article 1er, 1°, a) et b), ne peuvent être mis dans le commerce sous forme pharmaceutique, seuls ou en mélange, qu'aux conditions suivantes :

1° il doit être satisfait aux dispositions en matière de notification prévues à l'article 3;

2° l'absorption de la portion du produit à consommer chaque jour recommandée dans l'étiquetage ou dans la publicité, ne peut avoir comme conséquence que la quantité ingérée des nutriments mentionnés dans la publicité ou dans l'étiquetage soit :

a) inférieure à 20 % de la dose journalière conseillée pour ces nutriments à l'annexe I;

b) supérieure à :

ba) 150 % de la dose journalière conseillée à l'annexe I pour les nutriments marqués d'un astérisque *;

bb) 300 % de la dose journalière conseillée à l'annexe I pour les vitamines B, C, E, F, H et K;

bc) 200 % de la dose journalière conseillée à l'annexe I pour les nutriments autres que ceux visés sous ba) et bb)".

.../...

Article 2, § 2.

Dans un souci de clarté, il conviendrait de rédiger cette disposition comme suit :

"Tels quels, les nutriments visés à l'article 1er, 1°, c) et d), ne peuvent être mis dans le commerce sous forme pharmaceutique, seuls ou en mélange, que s'il est satisfait ...".

Article 2, § 3.

Compte tenu des suggestions formulées dans la troisième observation générale, la rédaction suivante est suggérée pour cette disposition, par analogie avec le texte proposé pour l'article 2, § 1er :

"Art. ... Des denrées alimentaires auxquelles ont été ajoutés des nutriments ne peuvent être mises dans le commerce, qu'aux conditions suivantes :

1° il doit être satisfait aux dispositions en matière de notification prévues à l'article 3;

2° l'absorption soit de la portion du produit à consommer chaque jour recommandée dans l'étiquetage, soit d'une quantité du produit égale à la consommation journalière moyenne de ce produit, prévue à l'annexe II, ne peut avoir comme conséquence que la quantité ainsi ingérée des nutriments mentionnés dans l'étiquetage soit :

.../...

a) inférieure à 20 % à la dose journalière conseillée pour ces nutriments à l'annexe I;

b) supérieure à :

ba) 100 % de la dose journalière conseillée à l'annexe I pour les nutriments marqués d'un astérisque *;

bb) 300 % de la dose journalière conseillée à l'annexe I pour les vitamines B, C, E, F, H et K;

bc) 200 % de la dose journalière conseillée à l'annexe I pour les nutriments autres que ceux visés sous ba) et bb).

Toutefois, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1er, bb) et bc), si l'adjonction de nutriments n'a pour but exclusif que de ramener ... à leur niveau naturel, la teneur en nutriments visés par ces dispositions ne pourra pas être supérieure à 100 % des teneurs normalement présentes dans la denrée avant la fabrication".

Article 2, §§ 4 et 5.

1. Selon les précisions fournies par le délégué du Gouvernement, la distinction entre les dispositions du paragraphe 4 et du paragraphe 5 consiste en ceci que dans le paragraphe 5, il s'agit de la "présence naturelle" de certaines substances dans des denrées alimentaires. Il serait recommandé de préciser le texte sur ce point.

.../...

2. La rédaction des paragraphes concernés - qu'il serait préférable, ainsi qu'il a déjà été dit, d'inclure dans un article distinct - pourrait être précisée comme suit :

"Art. ... § 1er. Dans l'étiquetage de denrées alimentaires et dans la publicité pour ces denrées, auxquelles ont été ajoutées des substances autres que des nutriments, aucune propriété nutritive particulière ne peut être attribuée à ces substances.

§ 2. Dans l'étiquetage de denrées alimentaires et dans la publicité pour ces denrées, l'attention peut uniquement être attirée sur la présence naturelle dans ces denrées alimentaires de nutriments ou d'autres substances auxquelles des propriétés nutritives particulières sont attribuées, à la condition de faire figurer les mentions suivantes dans l'étiquetage :

1° la quantité moyenne de ces nutriments ou autres substances, par portion journalière conseillée du produit ou par consommation journalière moyenne tel qu'il est prévu à l'annexe II, exprimée de la manière indiquée à l'article 5, § 1er, 1°, a);

2° les mentions visées à l'article 5, § 1er, 3° et 5°, pour autant qu'elles ne doivent pas déjà être indiquées en vertu de l'article 5".

Article 3.

1. La notification imposée par cet article ne peut être considérée comme un enregistrement au sens de l'arti-

cle 2, alinéa 4, de la loi du 24 janvier 1977, puisqu'elle n'a pas pour but d'obtenir une autorisation, mais qu'elle n'implique qu'une obligation de communiquer. Le fondement légal de cette disposition peut cependant être trouvé dans les autres dispositions de l'article 2, précité, dans la mesure où elles autorisent le Roi à réglementer le commerce des denrées alimentaires.

2. Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire à l'alinéa 1er : "produkten bedoeld (au lieu de "opgesomd") in artikel ...".

3. Dans un texte subdivisé en 1°, 2°, etc., il n'est pas indiqué d'insérer des alinéas distincts, en raison des méprises qui pourraient en résulter lorsqu'il y a lieu, par la suite, de se référer à ces dispositions. Il serait à recommander, dès lors, de rattacher le dernier alinéa de l'article concerné au texte du 2°. Une autre solution, plus rationnelle au point de vue de la teneur, consisterait à abandonner la subdivision en 1° et 2°, la subdivision en a) à f) devant être remplacée, dans cette hypothèse, par une subdivision en 1° à 6°.

Article 5.

1. Il appert de la combinaison de l'article 5 et de l'article 2, §§ 4 et 5, que l'article 5 en tant que tel ne s'appliquera qu'aux produits visés à l'article 2,

.../...

§§ 1er à 3 (en d'autres termes, il ne vaut pas pour tous les produits visés à l'article 2, ainsi que la phrase introductive du paragraphe 1er pourrait porter à croire). Dans la mesure où la suggestion de répartir les paragraphes de l'article 2 sur plusieurs articles serait retenue, il conviendrait, au surplus, d'en tenir compte également dans la définition du champ d'application de l'article 5.

Dans l'hypothèse où la phrase introductive du paragraphe 1er serait corrigée en ce sens, la référence à l'article 2, §§ 1er à 4, figurant au paragraphe 1er, 2° (référence d'ailleurs inexacte en tant qu'elle mentionne également le paragraphe 4 et dont la formulation française est en outre erronée), pourrait être omise.

2. Compte tenu de la définition des nutriments, figurant à l'article 1er, il peut suffire d'écrire au paragraphe 1er, 1° :

"1° la teneur moyenne en nutriments présents :".

3. Selon les renseignements fournis par le délégué du Gouvernement, dans le paragraphe 1er, 1°, a), les mots "ou par consommation journalière moyenne telle que prévue sous 3°", ainsi que, dans le paragraphe 1er, 3°, les mots "ou sa consommation journalière moyenne telle que fixée à l'annexe, sous 2", pourraient être omis.

.../...

Si les mots précités du paragraphe 1er, 1°, a), étaient maintenus, il conviendrait, en tout état de cause, de remplacer la référence qui y est faite au 3° par une référence à l'annexe II.

4. Comme il n'est pas souhaitable, ainsi qu'il a déjà été signalé ci-dessus, d'insérer des alinéas distincts dans un texte subdivisé en 1°, 2°, etc., il conviendrait de rattacher directement les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er, 1°, b), à la première phrase du b) en un texte continu. Une remarque similaire vaut pour l'alinéa 2 du paragraphe 1er, 2°, et pour l'alinéa 2 du paragraphe 1er, 5°.

5. Il conviendrait de rédiger comme suit la seconde phrase du paragraphe 1er, 5° : "Cette date ne peut pas être fixée à plus de dix-huit mois après celle de la fabrication".

6. La rédaction du paragraphe 2 pourrait être simplifiée et corrigée comme suit :

"§ 2. Par dérogation au § 1er, l'étiquetage de nutriments commercialisés en poudre ne doit comporter que les mentions prévues au § 1er, 2° et 3°".

.../...

Article 6.

1. La portée du paragraphe 1er, 2°, devrait être précisée comme suit :

"2° les produits visés à l'article 2, §§ 1er à 3, qui ne sont pas préemballés;" (1).

2. Il conviendrait de préciser la rédaction du paragraphe 1er, 3°, comme suit :

"3° les produits consistant en nutriments ou auxquels sont ajoutés des nutriments qui ne répondent pas aux ... (la suite comme dans le projet)".

3. Il y aurait lieu de préciser la signification du paragraphe 2 comme suit :

"§ 2. Les produits qui ne répondent pas aux dispositions du § 1er sont à considérer comme nuisibles au sens de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits".

Article 7.

Il serait préférable de rédiger cette disposition comme suit :

.../...

---

(1) Si les différents paragraphes de l'article 2 sont répartis sur plusieurs articles, il faudra éventuellement adapter cette référence.

"Les dispositions du présent arrêté s'appliquent sans préjudice de l'application de réglementations particulières relatives à la présence de certains nutriments dans des denrées alimentaires".

Articles 8 et 9.

1. Dans le texte néerlandais de l'article 8, 5°, il conviendrait d'écrire : "... vruchtengelei, vruchtenmarmelade, kastanjepasta en ...".

2. La disposition pénale de l'article 9 fait partie de la réglementation nouvelle et doit, dès lors, logiquement, figurer dans le projet avant les dispositions abrogatoires de l'article 8. Par conséquent, il y aurait lieu d'intervertir les articles 8 et 9.

Article 11.

Il conviendrait de compléter cette disposition comme suit : "... sont, chacun en ce qui le concerne, chargés de ...".

Annexe.

Si la proposition de scinder en deux l'annexe unique est retenue, la formule "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ..." devra être apportée sous chacune de ces annexes, et chacune d'elles devra être signée par le Chef de l'Etat et par le Ministre et le Secrétaire d'Etat proposants.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, staatsraden,
Madame : conseillers d'Etat,

de Heren : J. GIJSSELS, assessoren van de
Messieurs : afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.