

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 12 februari 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot het verbieden van de handel in voedingsmiddelen die met voorwerpen gemengd zijn", heeft op 18 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 12 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "interdisant le commerce de denrées alimentaires qui sont mélangées avec des objets", a donné le 18 février 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt aangevoerd wat volgt :

"(De) hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat we er sinds 27 januari 1997 van op de hoogte zijn dat zich de laatste weken twee nieuwe gevallen van bijna-verstikking hebben voorgedaan door het nuttigen van chips die speelgoedschijfjes bevatten".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit beoogt een verbod in te voeren met betrekking tot het in de handel brengen van voedingsmiddelen die in dezelfde verpakking met andere voorwerpen vermengd zijn (artikel 1).

.../...

Dit verbod geldt niet voor voedingsmiddelen die verpakt zijn samen met voorwerpen bestemd voor de bereiding of de dosering van die voedingsmiddelen (artikel 2, 1°) of die ofwel zodanig afzonderlijk verpakt zijn dat zij geen gevaar opleveren voor de gebruiker (artikel 2, 3°), ofwel een bepaalde minimumafmeting hebben (artikel 2, 4°), ofwel door de Eetwareninspectie volgens een voorgeschreven procedure toegelaten zijn (artikel 2, 5°).

Voedingsmiddelen die afzonderlijk en individueel verpakt zijn, vallen evenmin onder het verbod (artikel 2, 2°).

De voedingsmiddelen die onder de verbodsbepaling vallen, worden schadelijk verklaard in de zin van artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten (artikel 3).

Het ontwerp preciseert welke wetsbepalingen van toepassing zijn op de opsporing, de vervolging en de bestrafing van de overtredingen op de voorschriften van het ontworpen besluit (artikel 4).

Ten slotte regelt het ontwerp de inwerkingtreding van de bepalingen ervan (artikel 5).

.../...

RECHTSGROND.

Luidens artikel 2, eerste lid, van de genoemde wet van 24 januari 1977 kan de Koning in het belang van de volksgezondheid regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

Deze algemene opdracht wordt nader omschreven in artikel 3, 2°, a, van de wet, dat de Koning machtigt om in het belang van de volksgezondheid "de in lid 1 en 2 van artikel 2 bedoelde maatregelen van toepassing (te) maken op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen en het gebruik van deze voorwerpen en stoffen (te) regelen en (te) verbieden".

Het ontwerp vindt derhalve rechtsgrond in de artikelen 2, eerste lid, en 3, 2°, a, van de wet van 24 januari 1977.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met toepassing van artikel 8, lid 1, juncto artikel 9, lid 7, van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, werd het ontwerp aan de Europese Commissie medegedeeld. Aan de Raad van State is door de gemachtigde ambtenaar medegedeeld dat de uitspraak van de Commissie over deze mededeling zal

.../...

ingewacht worden alvorens het ontwerp aan de Koning voor te leggen.

Om te voldoen aan het vereiste van de richtlijn, is het inderdaad geraten te wachten, hetzij op de aanvaarding door de Commissie van de aangevoerde urgentie, hetzij op het ontbreken van een ongunstige reactie van de Commissie binnen de in de richtlijn bepaalde termijn van drie maanden.

2. Het ontwerp heeft betrekking op de voorwaarden van menging, samenstelling en veiligheid waaraan voedingsmiddelen die in de handel gebracht worden moeten voldoen, als bedoeld in artikel 14, § 1, b, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

De bepalingen van het ontworpen besluit vallen derhalve onder de toepassing van artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991, dat handelt over maatregelen die - ter uitvoering van een andere wet - op het gebied van onder meer hoofdstuk II van de wet van 14 juli 1991 worden genomen op initiatief van andere ministers dan degenen die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben, en die betrekking hebben op producten of diensten waarvoor een regeling is getroffen of kan worden getroffen ter uitvoering van de laatstgenoemde wet. Volgens de genoemde bepaling moet, in een dergelijk geval, in de aanhef van het betrokken besluit verwezen worden naar de instemming van de ministers die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben, en moeten de maatregelen

.../...

gezamenlijk door de betrokken ministers worden voorgedragen en door hen, in onderlinge overeenstemming, ieder wat hem betreft, uitgevoerd worden.

Aan het bedoelde voorschrift van de wet van 14 juli 1991 blijkt niet te zijn voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Men overwege het opschrift preciezer te formuleren door in fine ervan de woorden "in dezelfde verpakking" toe te voegen.

Aanhef.

1. Rekening houdend met de opmerking in verband met de rechtsgrond, verwijze men in het eerste lid naar de artikelen 2, eerste lid, en 3, 2°, a, van de wet van 24 januari 1977.

Artikel 3, 2°, a, van de wet van 24 januari 1977 werd gewijzigd bij de wet van 22 maart 1989. Alleen die wijziging dient vermeld te worden.

.../...

2. Voor zover gewacht wordt op de reactie van de Europese Commissie (zie algemene opmerking 1), kan de derde aanhefverwijzing geformuleerd worden als volgt :

"Overwegende dat voldaan is aan de formaliteiten voorgeschreven door richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften;"

3. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

Ter inachtneming van dat voorschrift dient het vierde lid van de aanhef te worden vervangen door de volgende leden :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (verder zoals in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 18 februari 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 1.

Omwillen van de duidelijkheid voege men na het woord "voorwerpen" de woorden "andere dan voedingsmiddelen" in.

Artikel 2.

1. Vermits het in artikel 1 bedoelde verbod slaat op voedingsmiddelen, moet de niet-toepasselijkheid van dat verbod in artikel 2, 1°, 3°, 4° en 5°, ook slaan op voedingsmiddelen en niet op voorwerpen.

Men vervange bijgevolg in 1°, 3°, 4° en 5° telkens het woord "voorwerpen" door de woorden "voedingsmiddelen verpakt met voorwerpen".

2. Indien artikel 2, 2°, slaat op voedingsmiddelen, afzonderlijk en individueel verpakt, en gemengd met andere voedingsmiddelen, zou, mede gelet op de opmerking bij artikel 1, deze bepaling best opgenomen worden als een tweede lid bij artikel 1 (1).

(1) Men overwege desgevallend dit tweede lid als volgt te formuleren : "Dit verbod geldt niet voor voedingsmiddelen die, binnen een gezamenlijke verpakking met bepaalde voorwerpen, zelf nog afzonderlijk en individueel verpakt zijn".

3. De bepalingen van artikel 2, 5°, tweede en derde lid, zouden beter ondergebracht worden in een afzonderlijk artikel.

Het ontwerp voorziet voorts niet in een kennisgeving (binnen de termijn van vier maanden) van de beslissing van de Eetwareninspectie over de aanvraag tot afwijking aan de aanvragende fabrikant of invoerder.

Omdat de beslissing van de Eetwareninspectie aangevochten kan worden, is het voorts wenselijk om te bepalen dat de bedoelde kennisgeving bij aangetekende brief gebeurt. Aldus worden betwistingen vermeden in verband met het beginpunt van de termijn voor het instellen van een beroep.

In de Franse tekst van het derde lid schrijve men "censée" in plaats van "sensée".

Artikel 3.

Men vervange de zinsnede "De voedingsmiddelen, die niet aan de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van dit besluit voldoen, worden schadelijk verklaard" door "De voedingsmiddelen die vallen onder het in artikel 1, (eerste lid) (1), bedoelde verbod, zijn schadelijk".

(1) Zie opmerking 2 bij artikel 2.

Artikel 5.

Men schrijve in het tweede lid "vanaf de dag waarop" in plaats van "vanaf de dag gedurende welke".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la motivation suivante est invoquée :

"(De) hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat we er sinds 27 januari 1997 van op de hoogte zijn dat zich de laatste weken twee nieuwe gevallen van bijna-verstikking hebben voorgedaan door het nuttigen van chips die speelgoedschijfjes bevatten".

*

*

*

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations qui suivent.

*

*

*

PORTEE DU PROJET.

Le présent projet d'arrêté royal vise à instaurer une interdiction relative à la commercialisation de denrées alimentaires mélangées à d'autres objets dans le même emballage (article 1er).

.../...

Cette interdiction ne s'applique pas aux denrées alimentaires qui sont emballées avec des objets destinés à la préparation ou au dosage de ces denrées alimentaires (article 2, 1^o) ou qui sont emballées séparément de telle façon qu'elles ne peuvent présenter un danger pour le consommateur (article 2, 3^o), ou ont une dimension minimale déterminée (article 2, 4^o), ou sont admises par l'Inspection des denrées alimentaires selon une procédure prescrite (article 2, 5^o).

Les denrées alimentaires emballées séparément et individuellement ne tombent pas davantage sous le coup de l'interdiction (article 2, 2^o).

Les denrées alimentaires auxquelles la disposition prohibitive est applicable sont déclarées nuisibles au sens de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits (article 3).

Le projet précise les dispositions légales applicables à la recherche, la poursuite et la répression des infractions aux dispositions de l'arrêté en projet (article 4).

Enfin, le projet règle l'entrée en vigueur de ses dispositions (article 5).

.../...

FONDEMENT LEGAL.

Aux termes de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 24 janvier 1977 précitée, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

Cette délégation générale est précisée à l'article 3, 2°, a, de la loi, qui habilite le Roi à appliquer dans l'intérêt de la santé publique, "les mesures visées à l'article 2, alinéas 1er et 2, aux objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ainsi que réglementer et interdire l'emploi de ces objets et matières".

Le projet trouve dès lors son fondement légal dans les articles 2, alinéa 1er, et 3, 2°, a, de la loi du 24 janvier 1977.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. En application de l'article 8, paragraphe 1, combiné avec l'article 9, paragraphe 7, de la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, le projet a été communiqué à la Commission européenne. Le fonctionnaire délégué a signalé au Conseil d'Etat que le projet ne sera soumis au Roi qu'après réception de la décision de la Commission quant à cette communication.

.../...

Pour satisfaire à l'exigence de la directive, il est en effet conseillé d'attendre, soit l'acceptation par la Commission de l'urgence invoquée, soit l'absence d'une réaction défavorable de la Commission dans le délai de trois mois fixé par la directive.

2. Le projet concerne les conditions de composition, de constitution et de sécurité auxquelles doivent répondre les denrées alimentaires commercialisées, au sens de l'article 14, § 1er, b, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Les dispositions de l'arrêté en projet sont dès lors soumises à l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991, qui traite de mesures qui, en exécution d'une autre loi, sont prises dans le domaine, notamment, du chapitre II de la loi du 14 juillet 1991 à l'initiative d'autres ministres que ceux qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions et qui concernent des produits ou services réglementés ou susceptibles d'être réglementés en exécution de cette dernière loi. Selon la disposition précitée, il y a lieu, en pareil cas, de faire référence dans le préambule de l'arrêté concerné à l'accord des ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions, et les mesures doivent être proposées conjointement par les ministres intéressés et exécutées, par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne.

.../...

Il n'apparaît pas qu'il ait été satisfait à la prescription de la loi du 14 juillet 1991.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé pourrait être formulé de manière plus précise en ajoutant à la fin les mots "dans le même emballage".

Préambule.

1. Compte tenu de l'observation relative au fondement légal, il y a lieu, dans le premier alinéa, de faire référence aux articles 2, alinéa 1er, et 3, 2°, a, de la loi du 24 janvier 1977.

L'article 3, 2°, a, de la loi du 24 janvier 1977 a été modifié par la loi du 22 mars 1989. Seule cette modification doit être mentionnée.

2. Dans la mesure où la réaction de la Commission européenne est attendue (voir observation générale 1), le troisième alinéa du préambule peut être formulé comme suit :

"Considérant qu'il a été satisfait aux formalités prescrites par la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars

.../...

1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques;".

3. Aux termes de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la motivation indiquée dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

En vue du respect de cette prescription, le quatrième alinéa du préambule doit être remplacé par les alinéas suivants :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ...
(ensuite comme dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 18 février 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 1er.

Par souci de clarté, il convient d'insérer après le mot "objets" les mots "autres que des denrées alimentaires".

.../...

Article 2.

1. L'interdiction visée à l'article 1er concernant des denrées alimentaires, la non-applicabilité de cette interdiction énoncée à l'article 2, 1^o, 3^o, 4^o et 5^o, doit également porter sur des denrées alimentaires et non sur des objets.

Il y a par conséquent lieu de remplacer chaque fois aux 1^o, 3^o, 4^o et 5^o le mot "objets" par les mots "denrées alimentaires emballées avec des objets".

2. Si l'article 2, 2^o, porte sur des denrées alimentaires, emballées séparément et individuellement, et qui sont mélangées à d'autres denrées alimentaires, mieux vaudrait, vu notamment l'observation formulée sous l'article 1er, intégrer cette disposition à l'article 1er sous la forme d'un alinéa 2 (1).

3. Il serait préférable d'incorporer les dispositions de l'article 2, 5^o, alinéas 2 et 3, dans un article distinct.

Le projet ne prévoit en outre pas de notification (dans le délai de quatre mois) de la décision de

(1) Cet alinéa 2 pourrait le cas échéant être formulé comme suit : "Cette interdiction ne s'applique pas aux denrées alimentaires qui, emballées avec des objets déterminés, sont elles-mêmes encore emballées séparément et individuellement".

l'Inspection des denrées alimentaires relative à la demande de dérogation au fabricant ou à l'importateur demandeur.

La décision de l'Inspection des denrées alimentaires pouvant faire l'objet d'un recours, il serait opportun, ensuite, de prévoir que la notification visée s'effectue par lettre recommandée. Des contestations seront ainsi évitées en ce qui concerne le point de départ du délai prévu pour l'introduction d'un recours.

Il y a lieu d'écrire dans le texte français de l'alinéa 3 "censée" au lieu de "sensée".

Article 3.

Il y a lieu de remplacer le segment de phrase "Les denrées alimentaires, qui ne satisfont pas aux dispositions de l'article 1er et 2 du présent arrêté, sont déclarées nuisibles" par "Les denrées alimentaires auxquelles s'appliquent l'interdiction visée à l'article 1er, (alinéa 1er) (1), sont nuisibles".

Article 5.

A l'alinéa 2, il convient d'écrire "à partir du jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge" au lieu de "à partir du jour au cours duquel le présent arrêté aura été publié au Moniteur belge".

(1) Voir l'observation 2 formulée sous l'article 2.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

A. ALEN,
H. COUSY,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.