

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 20 juni 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 "betreffende de fabricage van en de handel in voedingsmiddelen die uit planten of uit plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten", heeft op 24 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 20 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes", a donné le 24 juin 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 luidt die motivering als volgt :

"(De) hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat bij een huidige controle-actie van de Eetwareninspectie (na klacht van het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid) is gebleken dat in verscheidene "smart-shops" producten worden aangeboden zoals "eco-drugs", "smart-pills", "energy-drinks", "pep-dranken", ... waarvan sommige uit potentieel toxische planten zijn bereid.

Dergelijke producten kunnen de gezondheid van de verbruikers ernstig schaden.

Om op een wettelijke basis snel te kunnen ingrijpen en deze gevaarlijke producten te verbieden, in beslag te nemen en te vernietigen, is bovenvermeld ontwerp koninklijk besluit noodzakelijk".

*

*

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals het opschrift ervan aangeeft, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp ertoe de fabricage en het in de handel brengen te regelen van voedingsmiddelen die uit planten of plantenbereidingen zijn samengesteld of die planten of plantenbereidingen bevatten.

In de ontworpen regeling wordt terzake een onderscheid gemaakt tussen :

- gevaarlijke planten, met name planten die ongeschikt zijn voor consumptie (lijst 1 opgenomen in de bijlage bij het ontwerp);
- paddestoelen, die "traditioneel bij de planten gerekend (worden)" (lijst 2 opgenomen in de bijlage bij het ontwerp);
- plantenbereidingen in voorgedoseerde vorm, d.w.z. een vorm die gebruikelijk is in de farmaceutische sector en eerder ongebruikelijk in de voedingssector (lijst 3 opgenomen in de bijlage bij het ontwerp).

Gevaarlijke planten of bereidingen ervan mogen in principe niet als voedingsmiddelen of verwerkt in voedingsmiddelen gefabriceerd of in de handel gebracht worden. Dat principiële verbod is niet van toepassing op de fabricage van aroma's. Bovendien kunnen afwijkingen van dat verbod worden toegestaan wanneer, aan de hand van een toxicologisch en analytisch dossier, kan worden aangetoond dat de

.../...

plantenbereidingen de toxische eigenschappen of stoffen van de plant niet meer bevatten (artikel 2 van het ontwerp).

Paddestoelen die niet vermeld zijn in lijst 2 van de bijlage bij het ontwerp en voedingsmiddelen die dergelijke paddestoelen bevatten, mogen niet worden gefabriceerd of in de handel gebracht. Wat gedroogde paddestoelen betreft die in stukken zijn gesneden of gescheurd, mogen alleen de gekweekte soorten (vermeld in deel 1 van lijst 2) in de handel worden gebracht. Bovendien geldt een verbod voor de fabricage en het in de handel brengen van bepaalde mengelingen van paddestoelen, van bepaalde paddestoelen die zodanig in stukken gescheurd zijn dat hun soort niet meer te herkennen is, van paddestoelen die insecten, insectendelen of insectenafval bevatten en ten slotte van paddestoelen die niet zodanig vers zijn dat ze een gevaar voor de gezondheid opleveren. De Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort wordt gemachtigd om een lijst van paddestoelen op te stellen die al dan niet voor de fabricage van aroma's of toevoegsels gebruikt mogen worden (artikel 3 van het ontwerp).

Wat de plantenbereidingen in voorgedoseerde vorm betreft, is de fabricage en het in de handel brengen alleen toegestaan indien een voorafgaande notificatie bij de Algemene Eetwareninspectie heeft plaatsgehad. Met betrekking tot de gegevens die in het notificatiedossier moeten worden opgenomen, wordt een onderscheid gemaakt naar gelang het al dan niet gaat om planten die voorkomen op de lijsten 2 en 3 van de bijlage bij ontwerp. Voor het onderzoek van het notificatiedossier dient een vergoeding van 5.000 frank te

.../...

worden betaald. Uitzonderingen op deze regeling worden gemaakt voor specerijen, voor andere keukenkruiden, voor bepaalde plantenbereidingen die dienen voor de bereiding van limonades, vruchtensappen en groentesappen, en voor thee, koffie en tisanes in builtjes (artikel 4 van het ontwerp).

Voorts bevat het ontwerp bepalingen omtrent de etikettering (artikel 5), het schadelijk verklaren van niet-conforme producten (artikel 6), de verhouding met andere reglementaire bepalingen betreffende de aanwezigheid van bepaalde planten in voedingsmiddelen (artikel 7) en de met het toezicht op de naleving van het ontworpen besluit belaste ambtenaren (artikel 8).

2. De rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen kan worden gevonden in de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, meer bepaald in de artikelen 2, 10, eerste lid, en 11, § 1, eerste lid, van die wet.

Het voornoemde artikel 2, eerste lid, machtigt de Koning immers om "in het belang van de volksgezondheid of met het doel om bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, ... regels (te) stellen en verbodsmaatregelen voor (te) schrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen".

.../...

De bepaling van artikel 10, eerste lid, luidens welke de Koning een vergoeding kan opleggen voor alle aanvragen die met toepassing van de wet worden ingediend, alsmede voor alle bewijsstukken die met toepassing van de wet worden afgegeven, biedt rechtsgrond voor de in artikel 4, § 1, tweede lid, 6°, van het ontwerp opgenomen bepaling betreffende de vergoeding verschuldigd voor het onderzoek van het notificatiedossier.

Artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 ten slotte, biedt rechtsgrond voor de in artikel 8, § 2, van het ontwerp vervatte aanwijzing van de ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van het ontworpen besluit.

In de aanhef van het ontwerp worden ook de artikelen 7, § 1, en 18 van de wet van 24 januari 1977 aangewezen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Die bepalingen, die betrekking hebben op de bevoegdheid van de Koning om regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven inzake reclame, eensdeels, en op de gevolgen verbonden aan de vaststelling dat bepaalde voedingsmiddelen of producten schadelijk zijn, anderdeels, bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Blijkens de aanhef van het ontwerp zou de Hoge Gezondheidsraad, met toepassing van artikel 2, derde lid,

.../...

van de wet van 24 januari 1977, op 16 november 1993 advies hebben gegeven over het ontwerp. Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat de Hoge Gezondheidsraad zich uitgesproken heeft over een tekst die als "ontwerp 9" wordt omschreven, terwijl de thans aan de afdeling wetgeving voorgelegde tekst "ontwerp 16C" vormt.

Het doel en het nut van de wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen bestaat er in essentie in die overheid te informeren over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de beslissing moet dan ook in principe kort zijn. Een advies zou alleen kunnen worden in aanmerking genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als zou zijn aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan het adviesorgaan is uitgegaan niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer terzake dienend moet worden aangemerkt.

De Raad van State heeft niet kunnen nagaan in hoeverre de aan de Hoge Gezondheidsraad voorgelegde tekst verschilt van de ontwerptekst waarover de afdeling wetgeving verzocht wordt advies te geven, noch of de voor de advisering van de Hoge Gezondheidsraad relevante gegevens en omstandigheden sedert 1993 al dan niet in belangrijke mate zijn gewijzigd.

Er moet derhalve voorbehoud worden gemaakt omtrent het terzake dienend karakter van het advies van de Hoge Gezondheidsraad van 16 november 1993, en meteen omtrent de

.../...

vraag of in casu naar behoren voldaan is aan het voorschrift van artikel 2, derde lid, van de wet van 24 januari 1977.

2. Het ontwerp heeft betrekking op de voorwaarden van etikettering, menging, samenstelling en veiligheid waaraan voedingsmiddelen die in de handel gebracht worden moeten voldoen, als bedoeld in artikel 14, § 1, a en 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.

.../...

3. In de aanhef van het ontwerp wordt weliswaar verwezen naar het akkoord van de Minister van Begroting, maar de datum van dat akkoord wordt niet vermeld. Volgens de gemachtigde ambtenaar is dat akkoord gevraagd, doch nog niet verkregen.

4. Het ontwerp werd, 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 informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften, aan de Europese Commissie medegedeeld. Zoals blijkt uit de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, heeft de Commissie zich nog niet uitgesproken over deze mededeling, inzonderheid niet over de aangevoerde urgentie.

Om te voldoen aan het vereiste van de richtlijn, dient met de goedkeuring van de ontworpen regeling te worden gewacht, hetzij tot de Commissie de aangevoerde urgentie aanvaardt, hetzij tot de in artikel 9 van de voornoemde richtlijn bepaalde termijnen zijn verstreken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerkingen die hiervoren werden gemaakt in verband met de rechtsgrond van het

.../...

ontworpen besluit, dient het eerste lid van de aanhef als volgt te worden geredigeerd :

"Gelet op de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, inzonderheid op artikel 2, op artikel 10, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 9 februari 1994, en op artikel 11, § 1, eerste lid;".

2. 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 vijfde lid van de aanhef te worden vervangen door 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 24 juni 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

.../...

3. Wat de voordrachtformule betreft, wordt verwezen naar opmerking 2 in verband met de voorafgaande vormvereisten.

Artikel 1

Luidens de bepaling sub 1^o van dit artikel moet, voor de toepassing van het ontworpen besluit, onder "planten" worden verstaan "levende organismen, die in staat zijn uit anorganische grondstoffen door fotosynthese organische stoffen op te bouwen, en paddestoelen (vruchtlichamen), traditioneel bij de planten gerekend".

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de zinsnede "traditioneel bij de planten gerekend" moet worden begrepen. Meer bepaald rijst de vraag of met die zinsnede alleen maar bedoeld is de reden op te geven waarom paddestoelen onder het begrip "planten" worden gesubsumeerd, dan wel of daarmee bedoeld is dat niet alle paddestoelen, maar slechts sommige ervan - met name die welke "traditioneel bij de planten (worden) gerekend" - onder de toepassing van het ontworpen besluit vallen. Indien, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, alle paddestoelen onder de toepassing van het besluit moeten vallen, volstaat het in artikel 1, 1^o, te schrijven "... en paddestoelen". In het andere geval schrijve men "... en die paddestoelen welke traditioneel bij de planten worden gerekend" (1).

(1) Het is echter de vraag of in dit tweede geval wel voldoende duidelijk is welke paddestoelen bedoeld zijn.

Artikel 2

1. In paragraaf 1 van dit artikel vervange men duidelijkheidshalve de woorden "als of in voedingsmiddelen" door "als voedingsmiddelen of verwerkt in voedingsmiddelen".

Paragraaf 2, eerste lid, redigere men dan als volgt :

"Het is verboden plantenbereidingen, verkregen uit planten die vermeld zijn in lijst 1 van de bijlage (bij dit besluit), te fabriceren en in de handel te brengen als voedingsmiddelen of verwerkt in voedingsmiddelen".

2. In artikel 2, § 2, derde lid, 2^o, moeten de woorden "het verbod van § 2" worden vervangen door "het verbod bedoeld in het eerste lid".

Artikel 4

Paragraaf 4 houdt een machtiging voor de Minister in om maximale gehalten vast te stellen, "boven dewelke (de bedoelde) voorgedoseerde vormen als geneesmiddelen beschouwd worden".

Het staat niet aan de Koning om, in een besluit genomen ter uitvoering van de wet van 24 januari 1977, te bepalen welke stoffen als "geneesmiddelen" beschouwd moeten worden, en nog minder om de Minister daartoe te machtigen. Allicht is dit ook niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

.../...

Paragraaf 4 lijkt beter als volgt geredigeerd te kunnen worden :

"Onverminderd de toepassing van de wetgeving op de geneesmiddelen, kan de Minister, met betrekking tot de in lijst 3 van de bijlage met (*) aangeduide planten, voor de fabricage en het in de handel brengen van die planten maximale gehalten aan actieve stoffen en merkers vaststellen.

De desbetreffende besluiten worden genomen op advies van de Commissie van advies voor plantenbereidingen. De Minister bepaalt de samenstelling (en de werking ?) van die Commissie, (en wijst de leden ervan aan ?). De Commissie bestaat uit afgevaardigden van de bij het onderzoek, de fabricage, de handel en de controle van planten betrokken personen en instanties."

Artikel 7

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt met dit artikel bedoeld dat "de andere reglementaire bepalingen betreffende de aanwezigheid van bepaalde planten in voedingsmiddelen" primeren op de bepalingen van het ontworpen besluit. Die bedoeling zou duidelijker in de tekst tot uiting moeten worden gebracht.

Artikel 10

Wat de aanwijzing van de ministers betreft die belast zijn met de uitvoering van het ontworpen besluit,

.../...

wordt verwezen naar opmerking 2 in verband met de voorafgaande vormvereisten.

Dezelfde opmerking geldt ook voor de medeondertekening van het ontworpen besluit.

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, cette motivation est la suivante :

"(De) hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat bij een huidige controle-actie van de Eetwareninspectie (na klacht van het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid) is gebleken dat in verscheidene "smart-shops" producten worden aangeboden zoals "eco-drugs", "smart-pills", "energy-drinks", "pep-dranken", ... waarvan sommige uit potentieel toxische planten zijn bereid.

Dergelijke producten kunnen de gezondheid van de verbruikers ernstig schaden.

Om op een wettelijke basis snel te kunnen ingrijpen en deze gevaarlijke producten te verbieden, in beslag te nemen en te vernietigen, is bovenvermeld ontwerp koninklijk besluit noodzakelijk".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à faire les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Ainsi que l'indique l'intitulé, le projet soumis pour avis tend à régler la fabrication et le commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes.

Les règles en projet établissent en la matière une distinction entre :

- les plantes dangereuses, à savoir les plantes impropres à la consommation humaine (liste 1 figurant à l'annexe au projet);
- les champignons "traditionnellement considérés (lire : comptés) parmi les plantes" (liste 2 figurant à l'annexe au projet);
- les préparations de plantes sous forme prédosée, c'est-à-dire une forme qui est usuelle dans le secteur pharmaceutique et plutôt rare dans le secteur alimentaire (liste 3 figurant à l'annexe au projet).

En principe, les plantes dangereuses et les préparations de celles-ci ne peuvent être fabriquées ou mises dans le commerce en tant que denrées alimentaires ou composants incorporés à de telles denrées. Cette interdiction de principe ne s'applique pas à la fabrication d'arômes. En outre, des dérogations à cette interdiction peuvent être accordées lorsqu'il peut être prouvé à l'aide d'un dossier toxicologique et analytique que les préparations de

.../...

plantes ne contiennent plus les caractéristiques ou substances toxiques de la plante (article 2 du projet).

Les champignons non mentionnés dans la liste 2 de l'annexe au projet et les denrées alimentaires contenant de tels champignons ne peuvent être fabriqués ou mis dans le commerce. En ce qui concerne les champignons séchés, découpés ou fractionnés, seules les espèces cultivées (mentionnées dans la partie 1 de la liste 2) peuvent être mises dans le commerce. Il est en outre interdit de fabriquer et de mettre dans le commerce certains mélanges de champignons, certains champignons fractionnés de telle façon que leur espèce ne peut plus être déterminée, des champignons contenant des insectes, des parties d'insectes ou des débris d'insectes et, enfin, des champignons qui ne sont pas frais de telle manière qu'ils peuvent présenter un danger pour la santé. Le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions est autorisé à fixer une liste des champignons qui peuvent être utilisés ou non pour la fabrication d'arômes ou d'additifs (article 3 du projet).

En ce qui concerne les préparations de plantes sous forme prédosée, la fabrication et la commercialisation ne sont autorisées que si une notification préalable a été faite auprès de l'Inspection générale des denrées alimentaires. En ce qui concerne les données à faire figurer au dossier de notification, il est établi une distinction selon qu'il s'agit ou non de plantes figurant aux listes 2 et 3 de l'annexe au projet. Une redevance de 5.000 francs est due pour l'examen du dossier de notification. Des exceptions à ces règles sont établies pour les épices, pour d'autres

.../...

herbes aromatisantes, pour certaines préparations de plantes servant à la préparation de limonades, de jus de fruits et de jus de légumes ainsi que pour le thé, le café et les tisanes en cornets (article 4 du projet).

Le projet contient, en outre, des dispositions relatives à l'étiquetage (article 5), à la déclaration de nocivité des produits non conformes (article 6), au rapport avec d'autres dispositions réglementaires relatives à la présence de certaines plantes dans les denrées alimentaires (article 7) et aux fonctionnaires chargés du contrôle du respect de l'arrêté en projet (article 8).

2. Le fondement légal des dispositions en projet peut être trouvé dans 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, notamment aux articles 2, 10, alinéa 1er, et 11, § 1er, alinéa 1er, de cette loi.

En effet, l'article 2, alinéa 1er, susvisé, autorise le Roi "dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, ... (à) réglementer et (à) interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires".

L'article 10, alinéa 1er, selon lequel le Roi peut imposer une redevance pour toutes les demandes introduites en application de la loi, ainsi que pour toutes pièces justificatives à délivrer en application de cette loi,

.../...

procure un fondement légal à la disposition inscrite à l'article 4, § 1er, alinéa 2, 6°, du projet, relative à la redevance due pour l'examen du dossier de notification.

Enfin, l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 janvier 1977 procure un fondement légal à la désignation, contenue à l'article 8, § 2, du projet, des fonctionnaires chargés de contrôler le respect de l'arrêté en projet.

Le préambule du projet invoque également comme fondement légal des règles en projet les articles 7, § 1er, et 18 de la loi du 24 janvier 1977. Ces dispositions, qui sont relatives au pouvoir conféré au Roi d'édicter des règles et d'imposer des interdictions en matière de publicité, d'une part, et en ce qui concerne les effets résultant de la constatation que certaines denrées alimentaires ou produits sont dangereux, d'autre part, ne procurent aucun fondement légal à l'arrêté en projet.

FORMALITES PREALABLES

1. Selon le préambule du projet, le Conseil supérieur d'hygiène aurait, en application de l'article 2, alinéa 3, de la loi du 24 janvier 1977, émis un avis sur le projet le 16 novembre 1993. Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'Etat que le Conseil supérieur d'hygiène s'est prononcé sur un texte défini comme "projet 9", tandis que le texte présentement soumis à la section de législation constitue le "projet 16C".

.../...

Le but et l'utilité de l'obligation légale faite à l'autorité réglementaire de recueillir des avis est essentiellement d'informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc en principe être bref. Un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

Le Conseil d'Etat n'a pu vérifier, ni dans quelle mesure le texte soumis au Conseil supérieur d'hygiène diffère du texte en projet sur lequel la section de législation est invitée à émettre un avis, ni si les éléments et circonstances qui étaient pertinents lors de la consultation du Conseil supérieur d'hygiène n'ont pas subi de modification importante depuis 1993.

Il convient, dès lors, de faire une réserve quant à la pertinence de l'avis du Conseil supérieur d'hygiène du 16 novembre 1993, et partant, quant à la question de savoir s'il est dûment satisfait, en l'espèce, à la prescription de l'article 2, alinéa 3, de la loi du 24 janvier 1977.

2. Le projet est relatif aux conditions d'étiquetage, de composition, de constitution et de sécurité, au sens de

.../...

l'article 14, § 1er, a et b, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires mises dans le commerce.

Les dispositions de l'arrêté en projet tombent dès lors sous le coup de l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991 qui traite des mesures qui, en exécution d'une autre loi, sont prises dans le domaine du chapitre II, notamment, 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 des services réglementés ou susceptibles d'être réglementés en exécution de cette dernière loi. Selon la disposition précitée, l'arrêté concerné doit, en pareil cas, porter dans le préambule, référence 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 concernés et exécutées par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne.

Il s'avère qu'il n'a pas été satisfait à la prescription visée de la loi du 14 juillet 1991.

3. Il est vrai que le préambule du projet vise l'accord du Ministre du Budget, mais la date de cet accord n'est pas mentionnée. Selon le fonctionnaire délégué, cet accord a été demandé, mais n'a pas encore été obtenu.

.../...

4. 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. Ainsi qu'il appert des renseignements communiqués au Conseil d'Etat, la Commission ne s'est pas encore prononcée sur cette communication, et notamment pas sur l'urgence invoquée.

Afin de satisfaire à l'exigence de la directive, il y a lieu de surseoir à l'approbation des règles en projet, soit jusqu'à ce que la Commission admette l'urgence invoquée, soit jusqu'à l'expiration des délais prévus à l'article 9 de la directive susvisée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations faites ci-dessus quant au fondement légal de l'arrêté en projet, il conviendrait de rédiger l'alinéa 1er du préambule comme suit :

"Vu 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, notamment l'article 2, l'article 10, alinéa 1er, modifié par la loi du 9 février 1994, et l'article 11, § 1er, alinéa 1er;"

.../...

2. 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 motivation de l'urgence, figurant dans la demande, doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Afin de respecter cette prescription, il y aurait lieu de remplacer le cinquième alinéa du préambule par les alinéas suivants :

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

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 24 juin 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

3. En ce qui concerne la formule de proposition, l'on se reportera à l'observation 2, relative aux formalités préalables.

Article 1er

Selon le 1° de cet article, il convient d'entendre par "plantes", pour l'application de l'arrêté en projet, les organismes vivants qui sont en mesure, par photosynthèse, de produire des substances organiques à partir de matières premières inorganiques, et les champignons carpophores

.../...

macroscopiques, traditionnellement considérés (lire : comptés) parmi les plantes".

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment il faut interpréter la subordonnée "traditionnellement (comptés) parmi les plantes". Il se pose notamment la question de savoir si cette subordonnée a seulement pour objet d'indiquer le motif pour lequel les champignons sont classés dans la catégorie des "plantes", ou si elle implique que les champignons ne tombent pas tous sous l'application de l'arrêté en projet, mais seulement certains d'entre eux, à savoir ceux qui sont "traditionnellement (comptés) parmi les plantes". Si, selon l'intention des auteurs du projet, tous les champignons doivent tomber sous l'application de l'arrêté, il suffit d'écrire à l'article 1er, 1°, "... et les champignons". Dans l'autre hypothèse, il conviendrait d'écrire "... et les champignons qui sont traditionnellement comptés parmi les plantes" (1).

Article 2

1. Dans un souci de clarté, il y aurait lieu, au paragraphe 1er de cet article, de remplacer les mots "en tant que ou dans les denrées alimentaires" par les mots "en tant que denrées alimentaires ou composants incorporés à des denrées alimentaires".

(1) Dans cette dernière hypothèse, la question se pose toutefois de savoir si les champignons visés sont définis avec une précision suffisante.

Il conviendrait dès lors de rédiger le paragraphe 2, alinéa 1er, comme suit :

"Il est interdit de fabriquer et de mettre dans le commerce des préparations de plantes obtenues à partir de plantes mentionnées dans la liste 1 de l'annexe (au présent arrêté) en tant que denrées alimentaires ou composants incorporés à des denrées alimentaires".

2. A l'article 2, § 2, alinéa 3, 2°, il y aurait lieu de remplacer les mots "l'interdiction du § 2" par les mots "l'interdiction visée à l'alinéa 1er".

Article 4

Il résulte du paragraphe 4 que le Ministre est autorisé à fixer des teneurs maximales "à partir desquelles les formes prédosées (visées) sont à considérer comme des médicaments".

Il n'appartient pas au Roi, dans un arrêté pris en exécution de la loi du 24 janvier 1977, de déterminer quelles substances doivent être considérées comme des "médicaments", moins encore d'habiliter le Ministre à cet effet. Telle n'est sans doute pas l'intention des auteurs du projet.

.../...

Il paraît préférable de rédiger le paragraphe 4 comme suit :

"Sans préjudice de l'application de la législation sur les médicaments, le Ministre peut, en ce qui concerne les plantes marquées avec (*) dans la liste 3 de l'annexe, déterminer des teneurs maximales en substances actives et marqueurs en vue de la fabrication et du commerce de ces plantes.

Les arrêtés y relatifs sont pris sur avis de la Commission d'avis des préparations de plantes. Le Ministre détermine la composition (et le fonctionnement ?) de cette Commission (et en désigne les membres ?). La Commission est composée de représentants des personnes et organismes intéressés à la recherche, à la fabrication, au commerce et au contrôle des plantes."

Article 7

Selon le fonctionnaire délégué, cet article signifie que les "autres dispositions réglementaires relatives à la présence de certaines plantes dans les denrées alimentaires" l'emportent sur les dispositions de l'arrêté en projet. Il conviendrait de mieux exprimer cette intention dans le texte.

.../...

Article 10

En ce qui concerne l'indication des Ministres qui sont chargés de l'exécution de l'arrêté en projet, l'on se référera à l'observation 2, relative aux formalités préalables.

La même observation vaut également pour le contre-seing de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER