

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.818/3
VAN 24 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 4 januari 2012 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 april 1980 betreffende de reclame voor voedingsmiddelen’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 7, § 1, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

2.2. Volgens het tweede lid van de aanhef zou ook artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit. De ontworpen wijzigingen strekken er echter niet toe uitvoering te geven aan dat artikel 2. Die bepaling biedt dan ook geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKING

3. In de Nederlandse tekst van het koninklijk besluit van 17 april 1980 betreffende de reclame voor voedingsmiddelen, en ook in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1, 1°, van dit besluit (artikel 1 van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van de term “voedingsmiddelen”, terwijl in de Nederlandse tekst van de ontworpen artikelen 3 en 4, 2° en 5°, (artikelen 4 en 5 van het ontwerp) gewag wordt gemaakt van de term “levensmiddelen”. In de Franse tekst van hetzelfde besluit en van de ontworpen bepalingen wordt daarentegen steeds de term “denrées alimentaires” vermeld.

Hoewel uit de Nederlandse tekst van artikel 2 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002¹ blijkt dat de termen “voedingsmiddel” en “levensmiddel” dezelfde betekenis hebben, verdient het aanbeveling dat steeds dezelfde term zou worden gebruikt.

¹ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt (opmerking 2.2), dient in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 2 van de voornoemde wet van 24 januari 1977 te worden weggelaten.

Artikel 1

5. In het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 april 1980 wordt geen definitie meer gegeven van de term “voedingsmiddelen”. Gevraagd waarom deze definitie wordt weggelaten, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Cette définition a été supprimée étant donné que le terme « denrée alimentaire » est défini dans le règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l’Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Cette définition s’applique donc *ipso facto* à tous les arrêtés de la législation belge et européenne en matière de denrées alimentaires.”

Omwille van de leesbaarheid van het koninklijk besluit van 17 april 1980 verdient het aanbeveling dat in artikel 1 van dit koninklijk besluit toch nog een definitie van de term “voedingsmiddelen” (of levensmiddelen)² zou worden opgenomen met een verwijzing naar artikel 2 van de voornoemde verordening (EG) nr. 178/2002.

Artikel 4

6. Luidens het ontworpen artikel 3 van het koninklijk besluit van 17 april 1980 kan de minister bevoegd voor Volksgezondheid de voorwaarden bepalen waaronder vermeldingen zoals “natuurlijk”, “zuiver” en “vers” gebruikt kunnen worden in de reclame voor levensmiddelen. Zoals die bepaling is geredigeerd, lijkt het om een niet-limitatieve opsomming te gaan.

² Zie de algemene opmerking (nr. 3).

Gevraagd of dat de bedoeling is, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L’intention n’était pas d’en faire une liste exhaustive mais ce sont les seuls mentions qui ont été considérées au moment de la rédaction du projet d’arrêté.
S’il est préférable d’en faire une liste exhaustive, la disposition pourrait être modifiée comme suit :

« Art. 3. Le ministre peut déterminer les conditions d’utilisation sous lesquelles les mentions « naturel », « pur », et « frais », ainsi que les dérivés, traductions ou composés de ces mots, peuvent être utilisés dans la publicité pour les denrées alimentaires. ».

“Art. 3. De minister kan de voorwaarden bepalen waaronder de vermeldingen zoals “natuurlijk”, “zuiver” en “vers”, alsmede afleidingen of vertalingen van of samenstellingen met die woorden, gebruikt kunnen worden in de reclame voor levensmiddelen.”.

Mede in achtgenomen dat in een normatieve tekst geen opsomming van voorbeelden thuishoort, verdient de door de gemachtigde voorgestelde tekst de voorkeur. Wel dient in de Nederlandse tekst van het tekstvoorstel het woord “zoals” en in de Franse tekst de vermelding « d’utilisation » te worden weggelaten.

Artikel 5

7. In het ontworpen artikel 4, 5°, van het koninklijk besluit van 17 april 1980 (artikel 5 van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van “communautaire bepalingen ten aanzien van natuurlijk mineraalwater en voor een bijzondere voeding bestemde levensmiddelen”.

Gevraagd welke communautaire bepalingen precies worden bedoeld, heeft de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

“Le nouveau point 5° de l’article 4 est la transposition de la disposition de l’article 2(1)b de la Directive 2000/13/CE relative au rapprochement des législations des États membres concernant l’étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard :

Article 2

1. L’étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas :

(...)

b) sous réserve des dispositions communautaires applicables aux eaux minérales naturelles et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, attribuer à

une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.

Les dispositions auxquelles il est fait référence sont les suivantes :

- Directive 2009/54/CE relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles :

Article 9

(...)

2. Sont interdites toutes les indications attribuant à une eau minérale naturelle des propriétés de prévention, de traitement ou de guérison d'une maladie humaine.

Sont cependant autorisées les mentions figurant à l'annexe III, pour autant que soient respectés les critères correspondants qui y sont fixés ou, en leur absence, les critères fixés par les dispositions nationales et à condition qu'elles aient été établies sur la base des analyses physico-chimiques et, si nécessaire, des examens pharmacologiques, physiologiques et cliniques opérés selon des méthodes scientifiquement reconnues, en conformité avec l'annexe I, partie I, point 2.

Les États membres peuvent autoriser les mentions « stimule la digestion », « peut favoriser les fonctions hépato-biliaires » ou des mentions similaires. Ils peuvent, en outre, autoriser d'autres mentions pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec les principes énoncés au premier alinéa et qu'elles soient compatibles avec les principes énoncés au deuxième alinéa.

- Directive 2009/39/CE relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière :

Article 8

1. L'étiquetage d'un produit visé à l'article 1^{er} et les modalités selon lesquelles il est réalisé, sa présentation et la publicité le concernant ne doivent pas attribuer à ce produit des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.

Des dérogations au premier alinéa peuvent être prévues dans des cas exceptionnels et bien déterminés. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 15, paragraphe 3. Jusqu'à l'aboutissement de cette procédure, les dérogations en question peuvent être maintenues."

Er dient in het ontworpen artikel 4, 5°, te worden verwezen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die voornoemde richtlijnbepalingen in het interne recht werden omgezet. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de interne rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Mochten die richtlijnbepalingen

nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden omgezet.

Artikel 7

8. Aangezien artikel 7 van het ontwerp ertoe strekt artikel 7 van het koninklijk besluit van 17 april 1980 te vervangen, dient in de inleidende zin van artikel 7 te worden verwezen naar artikel 7 van dit koninklijk besluit in plaats van naar artikel 6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.818/3
DU 24 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 4 janvier 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 17 avril 1980 concernant la publicité pour les denrées alimentaires', a donné l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. L'arrêté en projet puise son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, 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.

2.2. Selon le deuxième alinéa du préambule, l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977 procurerait également un fondement juridique à l'arrêté en projet. Les modifications en projet n'ont toutefois pas pour objet de pourvoir à l'exécution de cet article 2. Cette disposition ne procure dès lors pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le texte néerlandais de l'arrêté royal du 17 avril 1980 concernant la publicité pour les denrées alimentaires ainsi que le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 1^o, en projet, de cet arrêté (article 1^{er} du projet) utilisent le terme « voedingsmiddelen », alors que le texte néerlandais des articles 3 et 4, 2^o et 5^o, en projet (articles 4 et 5 du projet) utilise le terme « levensmiddelen ». Dans le texte français du même arrêté et des dispositions en projet, il est par contre chaque fois fait mention du terme « denrées alimentaires ».

Bien qu'il ressorte du texte néerlandais de l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 ¹ que les termes « voedingsmiddel » et « levensmiddel » ont la même signification, mieux vaudrait toujours employer le même terme.

¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

4. Conformément à l'observation formulée en ce qui concerne le fondement juridique du projet (observation 2.2), on omettra, au deuxième alinéa du préambule, la référence à l'article 2 de la loi précitée du 24 janvier 1977.

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 17 avril 1980 ne donne plus de définition du terme « denrées alimentaires ». À la question de savoir pourquoi cette définition est supprimée, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette définition a été supprimée étant donné que le terme 'denrée alimentaire' est défini dans le règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Cette définition s'applique donc *ipso facto* à tous les arrêtés de la législation belge et européenne en matière de denrées alimentaires ».

Dans un souci de lisibilité de l'arrêté royal du 17 avril 1980, mieux vaudrait néanmoins faire figurer à l'article 1^{er} de cet arrêté royal une définition du terme « denrées alimentaires » ² avec une référence à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 précité.

Article 4

6. Selon de l'article 3, en projet, de l'arrêté royal du 17 avril 1980, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut déterminer les conditions sous lesquelles les mentions telles que « naturel », « pur », et « frais » peuvent être utilisées dans la publicité pour les denrées alimentaires. Rédigée de la sorte, cette disposition semble contenir une énumération non limitative.

² En néerlandais, « voedingsmiddelen » ou « levensmiddelen », voir l'observation générale (n° 3).

À la question de savoir si telle était l'intention des auteurs, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'intention n'était pas d'en faire une liste exhaustive mais ce sont les seules mentions qui ont été considérées au moment de la rédaction du projet d'arrêté.

S'il est préférable d'en faire une liste exhaustive, la disposition pourrait être modifiée comme suit :

'Art. 3. Le ministre peut déterminer les conditions d'utilisation sous lesquelles les mentions « naturel », « pur », et « frais », ainsi que les dérivés, traductions ou composés de ces mots, peuvent être utilisés dans la publicité pour les denrées alimentaires.'

'Art. 3. De minister kan de voorwaarden bepalen waaronder de vermeldingen zoals "natuurlijk", "zuiver" en "vers", alsmede afleidingen of vertalingen van of samenstellingen met die woorden, gebruikt kunnen worden in de reclame voor levensmiddelen.' ».

Étant donné notamment qu'une énumération indicative n'a pas sa place dans un texte normatif, on préférera le texte proposé par le délégué. À noter que dans le texte néerlandais de la proposition du délégué, on supprimera le mot « zoals » et que dans le texte française, on supprimera la mention « d'utilisation ».

Article 5

7. L'article 4, 5°, en projet, de l'arrêté royal du 17 avril 1980 (article 5 du projet) fait état de « dispositions communautaires applicables aux eaux minérales naturelles et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière ».

Invité à préciser les dispositions communautaires visées, le délégué a fourni l'explication suivante :

« Le nouveau point 5° de l'article 4 est la transposition de la disposition de l'article 2(1)b de la Directive 2000/13/CE relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard :

Article 2

1. L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas :

(...)

b) sous réserve des dispositions communautaires applicables aux eaux minérales naturelles et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, attribuer à

une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.

Les dispositions auxquelles il est fait référence sont les suivantes :

- Directive 2009/54/CE relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles :

Article 9

(...)

2. Sont interdites toutes les indications attribuant à une eau minérale naturelle des propriétés de prévention, de traitement ou de guérison d'une maladie humaine.

Sont cependant autorisées les mentions figurant à l'annexe III, pour autant que soient respectés les critères correspondants qui y sont fixés ou, en leur absence, les critères fixés par les dispositions nationales et à condition qu'elles aient été établies sur la base des analyses physico-chimiques et, si nécessaire, des examens pharmacologiques, physiologiques et cliniques opérés selon des méthodes scientifiquement reconnues, en conformité avec l'annexe I, partie I, point 2.

Les États membres peuvent autoriser les mentions « stimule la digestion », « peut favoriser les fonctions hépato-biliaires » ou des mentions similaires. Ils peuvent, en outre, autoriser d'autres mentions pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec les principes énoncés au premier alinéa et qu'elles soient compatibles avec les principes énoncés au deuxième alinéa.

- Directive 2009/39/CE relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière :

Article 8

1. L'étiquetage d'un produit visé à l'article 1^{er} et les modalités selon lesquelles il est réalisé, sa présentation et la publicité le concernant ne doivent pas attribuer à ce produit des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.

Des dérogations au premier alinéa peuvent être prévues dans des cas exceptionnels et bien déterminés. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 15, paragraphe 3. Jusqu'à l'aboutissement de cette procédure, les dérogations en question peuvent être maintenues ».

À l'article 4, 5°, en projet, on visera les règles de droit interne qui transposent les dispositions des directives précitées en droit interne. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique interne qui s'appliqueront dans cet

ordre juridique. Si ces dispositions européennes ne devaient pas encore avoir été transposées, il y aurait lieu de transposer les prescriptions concernées dans le projet même.

Article 7

8. Étant donné que l'article 7 du projet a pour objet de remplacer l'article 7 de l'arrêté royal du 17 avril 1980, on fera référence, dans la phrase liminaire de l'article 7, à l'article 7 de cet arrêté royal et non à son article 6.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS