

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

16 SEPTEMBRE 1994

PROPOSITION DE LOI

**modifiant 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**

(Déposée par M. Caudron)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 124 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (*Moniteur belge* du 29 août 1991) implique notamment qu'un ministre autre que ceux qui ont les Affaires économiques et les Classes moyennes dans leurs attributions ne peut prendre aucune mesure concernant la composition et l'étiquetage des produits sans l'accord ou le contreseing desdits ministres.

Cette disposition fait donc en quelque sorte des ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes des « superministres » susceptibles d'opposer leur veto ou d'imposer des conditions à leurs collègues qui souhaiteraient prendre des mesures en vue de résoudre certains problèmes.

Le simple fait que l'accord ou le contreseing de ces deux ministres doit être demandé peut entraîner le

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

16 SEPTEMBER 1994

WETSVOORSTEL

**tot wijziging 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**

(Ingediend door de heer Caudron)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 124 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (*Belgisch Staatsblad* van 29 augustus 1991) heeft onder meer voor gevolg dat, indien een andere minister dan de ministers die de Economische Zaken en de Middenstand onder hun bevoegdheid hebben een reglementering wil uitvaardigen in verband met de samenstelling en etikettering van produkten, hij hiervoor het akkoord van voornoemde ministers moet vragen of de medeondertekening moet bekomen.

Dat maakt van de ministers van Economische Zaken en van Middenstand als het ware « superministers » ten opzichte van hun collega's, die voor vele problemen, waarvoor hun collega een reglementering wil uitvaardigen, een veto kunnen uitbrengen of condities kunnen stellen.

Het feit alleen al, dat het akkoord van deze ministers of de medeondertekening moet gevraagd wor-

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

retardement, le report ou même l'abandon des mesures envisagées par le ministre concerné.

Le Conseil d'Etat a attiré à plusieurs reprises l'attention sur l'obligation énoncée dans cette disposition légale lors de la présentation de projets d'arrêtés royaux par d'autres ministres, notamment lors de la présentation de projets d'arrêtés royaux concernant les denrées alimentaires et les produits du tabac par le ministre de la Santé publique.

C'est ainsi qu'un projet de réglementation de la Santé publique concernant la publicité pour les produits du tabac a été bloqué par les Affaires économiques, qui exigeaient un assouplissement de l'interdiction ainsi que la création d'une commission interministérielle concernant la publicité pour le tabac.

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 confère au Roi un pouvoir réglementaire dans le domaine des denrées alimentaires et des autres produits, et notamment celui d'établir des règles concernant la composition et l'étiquetage.

Les règles concernant la composition peuvent porter aussi bien sur la composition de base (ingrédients obligatoires et interdits, teneurs minimales et maximales, additifs, contaminants, etc.) que sur les dénominations correspondantes.

L'étiquetage peut se rapporter à la composition comme aux aspects nutritionnels ou diététiques de la denrée ou encore à l'hygiène et à la santé, etc.

Il paraît absurde que le ministre de la Santé publique doive demander systématiquement l'accord ou le contreseing des ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes lorsqu'il s'agit d'aspects concernant spécifiquement la santé.

Le fait que le ministre des Classes moyennes cumule actuellement ce portefeuille avec celui de l'Agriculture justifie plus que jamais la crainte de voir les prérogatives de la Santé publique céder le pas devant les lobbies agricoles.

Le Conseil d'Etat a également souligné que certains arrêtés d'exécution de la loi du 24 janvier 1977 devaient aussi être approuvés par le ministre des Classes moyennes malgré que le contreseing du ministre de l'Agriculture (actuellement la même personne) eût été prévu.

L'article 14, § 2, de la loi précitée du 14 juillet 1991 prévoit que les projets d'arrêtés royaux concernant la composition doivent être soumis à l'avis du Conseil de la consommation et du Conseil supérieur des Classes moyennes. Aucune exception n'est prévue en l'occurrence.

Les mesures d'exécution de la loi du 24 janvier 1977 doivent quant à elles être soumises à l'avis du Conseil supérieur d'hygiène ou de la Commission

den, kan leiden tot vertraging en uitstel of zelfs afstel van de ontworpen regeling van de andere minister.

De Raad van State heeft, bij het voorleggen van ontwerpen van koninklijke besluiten van andere ministers, reeds een aantal malen op het principe van deze wettelijke bepaling gewezen. Dat was onder meer het geval bij het voordragen van ontwerpen van koninklijke besluiten op het vlak van de voedingsmiddelen, tabaksprodukten en dergelijke door de minister van Volksgezondheid.

Dat heeft bijvoorbeeld voor gevolg dat een ontwerp reglementering van Volksgezondheid over de reclame voor tabaksprodukten geblokkeerd werd door een niet-akkoord van Economische Zaken, dan tenzij rekening zou gehouden worden met een aantal voorstellen van Economische Zaken (een afzwakken van het verbod en het oprichten van een interministeriële Commissie inzake tabaksreclame).

De wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten geeft aan de Koning de mogelijkheid reglementerend op te treden op het vlak van de voedingsmiddelen en andere produkten. De mogelijkheid bestaat om regels uit te vaardigen op het vlak van de samenstelling en de etikettering.

De samenstelling kan voor voedingsmiddelen zowel de basissamenstelling (verplichte of verboden ingrediënten, minimale en maximale gehalten, toevoegsels, contaminanten, enz.) als de overeenstemmende benamingen betreffen.

De etikettering kan zowel te maken hebben met deze samenstelling als met de nutritionele of diëtische aspecten van de voeding, met hygiëne- of gezondheidsaspecten, enzovoort.

Het lijkt absurd dat een minister van Volksgezondheid telkens voor deze specifieke gezondheidsaspecten het akkoord of de medeondertekening van de ministers van Economische Zaken en Middenstand moet vragen.

Op dit ogenblik is de minister van Middenstand daarenboven ook minister van Landbouw, zodat nog meer dan vroeger de reële vrees bestaat dat de volksgezondheidsprerogatieven zouden kunnen zwichten voor de landbouwlobby's.

Ook heeft de Raad van State reeds gesteld dat het akkoord van de minister van Middenstand moet gevraagd worden voor bepaalde uitvoeringsbesluiten van de wet van 24 januari 1977, alhoewel in de medeondertekening van het ontwerp koninklijk besluit door de minister van Landbouw (thans dezelfde persoon) werd voorzien.

Artikel 14, § 2 van de wet van 14 juli 1991 (handelspraktijkenwet) bepaalt dat voor uitvoeringsbesluiten in verband met de samenstelling het advies van de Raad voor het Verbruik en van de Hoge Raad voor de Middenstand moet gevraagd worden. Er worden hierbij geen uitzonderingen voorzien.

De uitvoeringsbepalingen van de wet van 24 januari 1977 daarentegen zijn afhankelijk gesteld van een advies van de Hoge Gezondheidsraad dan wel

consultative en matière de denrées alimentaires, selon la matière concernée. La même loi prévoit toutefois une exception pour les arrêtés pris en exécution d'obligations internationales (par exemple d'une directive de l'Union européenne), du fait qu'il n'y a guère de raison de recueillir un avis au sujet d'une matière qui doit de toute manière être réglementée en vertu de l'obligation en question.

La composition du Conseil de la consommation ne diffère guère de celle de la Commission consultative en matière de denrées alimentaires. Il paraît également absurde en l'occurrence de devoir recueillir deux fois le même avis en plus d'un troisième (Conseil de la consommation = Commission consultative en matière de denrées alimentaires et Conseil supérieur des Classes moyennes) ou de disposer d'avis contradictoires.

Il est en outre évident que ces consultations successives absorbent beaucoup de temps, sont des facteurs de blocage et de démotivation et peuvent même générer des situations contradictoires. Cette procédure est particulièrement injustifiée lorsqu'il s'agit d'exécuter rapidement une obligation internationale.

Il ressort toutefois de l'article 102 de la loi précitée du 14 juillet 1991 que le législateur a eu tendance à considérer la loi du 24 janvier 1977 comme un cas particulier (en cas d'infraction aux deux lois en question, les peines prévues par la loi du 24 janvier 1977 sont seules applicables). La phrase liminaire de l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1991 conforte cette impression (« Le Roi peut, sans préjudice de la compétence qui Lui est conférée dans le domaine de la santé publique, ...), mais il est impossible de dire si cette disposition implique juridiquement que les deux lois permettent de réglementer la même matière ou que la loi sur les pratiques du commerce accorde la priorité à une loi concernant la santé publique. Le texte aurait été plus précis s'il avait dit « sauf dans le domaine de la santé publique » (la Santé publique aurait alors eu la priorité absolue) ou « même dans le domaine de la santé publique » (ce qui aurait signifié que le Roi pouvait prendre des mesures dans ce domaine en vertu de la loi sur les pratiques du commerce).

Les dispositions actuelles ne permettent donc pas suffisamment à la Santé publique d'échapper à l'obligation de solliciter l'accord ou le contreseing des ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes.

Nous estimons que l'intérêt et les principes de la santé publique doivent l'emporter sur les considérations économiques et que l'accord ou le contreseing des ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes ne doivent dès lors pas être requis systématiquement et qu'il faut en outre éviter autant que possible les blocages et les dispositions contradictoires.

van de Commissie van Advies inzake Voedingsmiddelen, al naar gelang de betrokken materie. Nochtans wordt in deze laatste wet een uitzondering voorzien voor de uitvoeringsbesluiten getroffen op basis van internationale verplichtingen (een EU-richtlijn bijvoorbeeld), omdat het inderdaad weinig zinvol lijkt nog een advies over een materie in te winnen wanneer deze alleszins moet gereguleerd worden ingevolge die verplichting.

De samenstelling van de Raad voor het Verbruik en de Commissie van Advies inzake Voedingsmiddelen is vrij gelijklopend. Ook hier lijkt het bijgevolg absurd om hetzij twee maal hetzelfde advies te moeten inwinnen samen met nog een ander advies (Raad voor het Verbruik = Commissie van Advies inzake Voedingsmiddelen en de Raad voor de Middenstand) dan wel over tegengestelde adviezen te beschikken.

Het hoeft daarenboven geen betoog dat het achtereenvolgens inwinnen van al deze adviezen tijdrovend is, blokkerend en demotiverend werkt en zelfs tot tegenstrijdige situaties aanleiding kan geven. Deze procedure is vooral zinloos wanneer snel een uitvoering moet worden gegeven aan een internationale verplichting.

Nochtans blijkt uit artikel 102 van de handelspraktijkenwet van 14 juli 1991 dat de wetgever toch geneigd is om de wet van 24 januari 1977 als een bijzonder geval te beschouwen (bij overtreding van een reglementering van beide wetten genieten de straffen van de wet van 24 januari 1977 voorrang). Ook de inleidende zin van artikel 14, § 1 van de wet van 14 juli 1991 lijkt in die richting te wijzen (« De Koning kan, onverminderd de bevoegdheid die Hem is verleend op het gebied van de Volksgezondheid ... »), maar het is eigenlijk niet duidelijk of dit uit juridisch oogpunt betekent dat op basis van beide wetten hetzelfde kan gereguleerd worden dan wel of de wet op de handelspraktijken de voorrang toekent aan een wet op de volksgezondheid. Het had hier aanbeveling verdiend om voor de duidelijkheid te stellen hetzij « behalve op de gebieden van de Volksgezondheid » (dat geeft de absolute prioriteit aan de Volksgezondheid) hetzij « zelfs op de gebieden van de Volksgezondheid » (wat duidelijk zou betekend hebben dat de Koning met de wet op de handelspraktijken op dit gebied kan optreden).

Deze bepalingen geven Volksgezondheid dus onvoldoende de mogelijkheid om van het verplichte akkoord of mede-ondertekening van de ministers van Economische Zaken en Middenstand af te zien.

Het lijkt de indiener van het onderhavige wetsvoorstel dat de gezondheidsbelangen en -principes voorrang zouden moeten hebben op economische overwegingen zodat niet telkens het akkoord of de medeondertekening van de ministers van Economische Zaken en van Middenstand nodig is en dat tegenstrijdige bepalingen en afremmingen zo veel mogelijk moeten vermeden worden.

Par ailleurs, la plupart des arrêtés royaux sont pris de plus en plus fréquemment sur la base d'obligations instaurées par des institutions internationales, telles que Bénélux ou l'Union européenne, au sein desquelles la participation des autres ministres est largement assurée dans le cadre des réunions préparatoires. L'exécution de ces obligations internationales subit un retard excessif en raison de ces diverses dispositions complexes et contradictoires.

Inversement, il paraît opportun que les ministres des Affaires économiques, des Classes moyennes et de l'Agriculture continuent de solliciter l'accord et le contreseing de la Santé publique lorsqu'ils souhaitent prendre des mesures touchant le champ d'application de la loi du 24 janvier 1977 (par exemple : les produits laitiers, les jouets, les œufs et leurs produits, le pain, les cosmétiques, les produits du tabac, etc ...).

L'accord préalable du ministre des Affaires économiques, prévu par la loi du 14 juillet 1991, paraît nécessaire lorsqu'il s'agit de dispositions agricoles et de dispositions économiques ayant un caractère essentiellement économique.

La réciprocité du principe pourrait être maintenue en ce qui concerne la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime (*Moniteur belge* du 25 avril 1975) qui règle des aspects agro-économiques.

Il paraît d'autre part incompréhensible que le ministre de l'Agriculture ne doive pas obtenir l'accord ni le contreseing de son collègue de la Santé publique lorsqu'il souhaite prendre des mesures concernant l'hygiène de la production de certaines denrées alimentaires ou la composition, la fabrication ou l'étiquetage de denrées alimentaires que ce même ministre considère comme des « produits agricoles ».

Il serait dès lors équitable de prévoir, dans la loi du 24 janvier 1977 ou dans la loi du 14 juillet 1991 et dans celle du 28 mars 1975, que les mesures d'exécution que le ministre de la Santé publique envisage de prendre sur la base de la loi du 24 janvier 1977 ne doivent pas être soumises à l'accord ni au contreseing des ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes et que, pour certains aspects, le ministre de l'Agriculture doit à tout le moins solliciter l'accord de son collègue de la Santé publique.

Nous estimons que la solution la plus logique et juridiquement la plus défendable consisterait à modifier en ce sens la loi du 24 janvier 1977.

La présente proposition de loi tend dès lors à :

1° prévoir que l'accord préalable ou le contreseing des ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes, prévus par l'article 124 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur

Daarenboven worden de meeste koninklijke besluiten tegenwoordig hoe langer hoe meer uitgevaardigd op basis van internationale verplichtingen, zoals Benelux en de Europese Unie, waar het medezeggenschap van de andere ministers tijdens de voorafgaande vergaderingen in hoge mate verzekerd is. De uitvoering van deze internationale verplichtingen loopt met al deze ingewikkelde en tegenstrijdige bepalingen daarenboven te veel vertragingen op.

Omgekeerd lijkt het wel nodig dat de ministers van Economische Zaken, Middenstand en Landbouw het akkoord of de medeondertekening van Volksgezondheid blijven vragen indien zij een reglementering wensen uit te vaardigen die op het terrein van de wet van 24 januari 1977 komt (bijvoorbeeld de zuivelprodukten, speelgoed, eieren en eiprodukten, brood, cosmetica, tabaksprodukten, enz.).

Het principe van de handelspraktijkenwet van 14 juli 1991 van het voorafgaand akkoord van de minister van Economische Zaken lijkt wel nodig in het geval van landbouwbepalingen en economische bepalingen die in wezen beide van economische aard zijn.

Dat principe zou dan wel bijvoorbeeld wederzijds kunnen blijven gelden ten overstaan van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten (*Belgisch Staatsblad* van 25 april 1975), waar wel degelijk landbouw-economische aspecten gereguleerd worden.

Daarentegen lijkt het onbegrijpelijk dat de minister van Landbouw niet het akkoord van zijn collega van Volksgezondheid moet vragen noch de medeondertekening moet bekomen, indien hij op het vlak van de hygiëne bij de produktie van bepaalde voedingsmiddelen of voor de samenstelling, fabricage of etikettering van voedingsmiddelen, die deze minister als « landbouwprodukten » beschouwt, een reglementering wenst uit te vaardigen !

Het zou dan ook niet meer dan billijk zijn om te bepalen, hetzij in de wet van 24 januari 1977, hetzij in de wet van 14 juli 1991 en in de wet van 28 maart 1975, dat de uitvoeringsbepalingen, die door de minister van Volksgezondheid worden getroffen op basis van de wet van 24 januari 1977, niet voor akkoord of medeondertekening moeten voorgelegd worden aan de ministers van Economische Zaken en Middenstand en dat de minister van Landbouw voor bepaalde aspecten op zijn minst het akkoord van zijn collega van Volksgezondheid moet vragen.

De indiener van het onderhavig wetsvoorstel is van mening dat het meest logische en juridisch best verdedigbare voorstel er in bestaat een wijziging aan de wet van 24 januari 1977 in te bouwen die deze principes vastlegt.

Het wetsvoorstel strekt er bijgevolg toe :

1° te bepalen dat het voorafgaand akkoord of de medeondertekening van de ministers van Economische Zaken en Middenstand, zoals bepaald in artikel 124 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de

la protection et l'information du consommateur, ne sont pas requis lorsqu'un projet de réglementation est présenté par le ministre de la Santé publique sur la base 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° prévoir que l'accord préalable et le contreseing du ministre de la Santé publique est requis lorsque sont proposées, sur la base de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, des mesures qui auraient également pu être prises sur la base de la loi du 24 janvier 1977.

Enfin, il conviendrait que les quatre ministères (Santé publique, Affaires économiques, Classes moyennes et Agriculture) concluent des accords précis réglant clairement l'exercice des compétences et accordant la prépondérance à la Santé publique, ainsi que le prévoit le Traité de Maastricht (« un niveau élevé de protection des consommateurs »), de sorte que les compétences en matière de réglementation, de contrôle et d'inspection soient clairement définies.

handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, niet nodig is indien een ontwerpreglementering wordt voorgedragen door de minister van Volksgezondheid op basis 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;

2° te bepalen dat het voorafgaand akkoord en de medeondertekening van de minister van Volksgezondheid vereist is, wanneer op basis van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw, tuinbouw en zeevisserijprodukten een reglementering uitgevaardigd wordt, die ook op basis van de voornoemde wet van 24 januari 1977 had kunnen uitgevaardigd worden.

Tenslotte lijkt het nodig dat de vier ministeries (Volksgezondheid, Economische Zaken, Middenstand en Landbouw) tot duidelijke afspraken komen om de bevoegdheden op een klare en ondubbelzinnige wijze te regelen, waarbij de Volksgezondheid primeert, zoals dat thans ook trouwens in het Verdrag van Maastricht voorzien is (« een hoge beschermingsgraad van de verbruikers »), teneinde tot duidelijke reglementerings-, controle- en inspectiebevoegdheden te komen.

J. CAUDRON

PROPOSITION DE LOI

Article unique

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 est complétée par un article 28, libellé comme suit :

« Art. 28. — § 1^{er}. Par dérogation à l'article 124 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, les mesures proposées dans le cadre d'arrêtés d'exécution de la présente loi ne doivent recevoir ni l'accord ni le contreseing des ministres qui ont les Affaires économiques et les Classes moyennes dans leurs attributions.

§ 2. Lorsque des mesures proposées en exécution de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime concernent des matières qui peuvent également être réglementées en vertu de la présente loi, elles doivent être approuvées par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ou être proposées conjointement par les deux ministres dans le cadre de leurs compétences respectives, en exécution des deux lois. »

20 juillet 1994.

WETSVOORSTEL

Enig artikel

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 wordt een artikel 28, luidend als volgt, toegevoegd :

« Art. 28. — § 1. In afwijking van artikel 124 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument moet het akkoord van de ministers, die de Economische Zaken en de Middenstand onder hun bevoegdheid hebben, niet gevraagd worden en moeten de maatregelen niet door deze ministers medeondertekend worden, wanneer uitvoeringsbesluiten in uitvoering van de onderhavige wet voorgesteld worden.

§ 2. Indien maatregelen op basis van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten materies betreffen, die eveneens op basis van de onderhavige wet kunnen worden geregeld, dan dient hiervoor het akkoord van de minister, die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, bekomen te worden of dienen de maatregelen door beide ministers samen voorgedragen te worden op basis van beide wetten, elk voor wat betreft zijn bevoegdheid. »

20 juli 1994.

J. CAUDRON