KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 23e november 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "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", heeft de 10e april 1985 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 23 novembre 1983, d'une demande d'avis sur un avant-projet 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", a donné le 10 avril 1985 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, een aantal preciseringen en aanvullingen op te nemen waarvan, naar luid van de memorie van toelichting, de noodzaak werd vastgesteld bij de voorbereiding van sommige uitvoeringsbepalingen van de wet.

De ontworpen wijzigingen komen in grote lijnen neer op wat volgt :

- het begrip "gebruiksartikelen" dat wordt gehanteerd in artikel 1, 2°, f, van de wet wordt nauwkeuriger omschreven (artikel 1 van het voorontwerp);

- de bepalingen op grond waarvan de Koning regelend kan optreden met betrekking tot de in de wet bedoelde "andere produkten" (andere voedingsmiddelen) - bepalingen die in de huidige tekst van de wet verspreid liggen over meerdere artikelen - worden samengebracht in één artikel (artikelen 2 en 3 van het voorontwerp);

.../...

- de mogelijkheid om met betrekking tot de reclame voor alcohol regelend op te treden wordt verruimd (artikel 4, 2°, van het voorontwerp);

- een nieuwe bepaling (artikel 6bis) wordt in de wet ingevoegd met toepassing waarvan de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort bij hoogdringendheid verbodsbepalingen zal kunnen uitvaardigen met betrekking tot de fabricage, de handel en de uitvoer van produkten die worden geacht een ernstig en dreigend gevaar voor de volksgezondheid te vormen (artikel 5 van het voorontwerp);

- de vaststelling door de Koning van de aan te wenden analysemethodes en van de wijze en de voorwaarden van monsterneming, wordt facultatief gemaakt (artikel 8 van het voorontwerp);

- ten slotte worden ook in verband met de procedure voor het instellen van strafrechtelijke vervolgingen en voor het opleggen van administratieve sancties preciseringen aangebracht (artikel 13 van het voorontwerp).

2. Zoals hiervoren reeds terloops werd opgemerkt, wordt, inzonderheid met de artikelen 2 en 3 van het ontwerp (1), een herschikking beoogd van een aantal bepalingen van de wet van 24 januari 1977.

Onder meer uit de memorie van toelichting bij artikel 3 blijkt dat het grotendeels gaat om een louter vormelijke herschikking, die inhoudelijk weinig of niets wijzigt aan de betrokken bepalingen.

.../...

---

(1) Zie nochtans ook artikel 1 van het ontwerp dat de huidige bepalingen van artikel 1, 2°, c) (detergentia ...) en e) (cosmetica), onderling van plaats zou verwisselen.

Ondanks de voordelen die dergelijke wetswijzigingen kunnen hebben (logischer ordening, en derhalve betere leesbaarheid, en verhoogde bruikbaarheid van de wetsbepalingen), mag men de onmiskenbare nadelen ervan niet uit het oog verliezen : men denke slechts aan de moeilijkheden in verband met de verwijzingen naar de gewijzigde artikelen in andere wetsbepalingen en in verordeningen (1) en aan de onzekerheid die wordt gecreëerd in verband met de precieze draagwijdte van de wijziging van teksten die in de administratieve praktijk en in de rechtspraak een vaststaande en onbetwiste betekenis hebben gekregen.

De Regering en de Wetgevende Kamers zullen moeten oordelen of in casu de voordelen van de ontworpen herschikkingen opwegen tegen de nadelen ervan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Indieningsbesluit.

Men schrappe in de aanhef van het indieningsbesluit de verwijzing naar de wet van 24 januari 1977.

In de Nederlandse tekst schrijve men in het voordrachtformulier "Op de voordracht van Onze Minister ..." in plaats van "Op voorstel van Onze Minister ...".

Artikel 1.

In de Franse tekst zou de inleidende volzin, zoals gebruikelijk is, als volgt moeten worden gesteld : "A l'article 1er ... sont apportées les modifications suivantes :".

.../...

---

(1) Alleen reeds in de wet van 24 januari 1977 zelf moeten niet minder dan vier wijzigingen worden aangebracht ingevolge de herschikking beoogd door de artikelen 2 en 3 van het ontwerp (zie de artikelen 6, 7, 9, 1°, en 10 van het ontwerp).

Artikel 2.

Men schrijve dit artikel als volgt :

"Art. 2. In artikel 3 van dezelfde wet worden 2°, 4° en 5° opgeheven; 3° wordt 2°".

Artikel 3.

In de Franse tekst zou de inleidende volzin, zoals gebruikelijk is, als volgt moeten worden gesteld : "A l'article 6 ... sont apportées les modifications suivantes :".

Luidens de ontworpen paragraaf 1, a), van artikel 6, kan de Koning de in artikel 2, eerste en tweede lid, bedoelde maatregelen toepassen "op de in artikel 1, 2°, a) tot f) bedoelde produkten".

In de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting wordt met betrekking tot deze bepaling gesteld, dat ze ertoe strekt de reglementeringsbevoegdheid van de Koning uit te breiden tot de produkten "bedoeld in het nieuwe artikel 1, 2°, f) en h)".

In de Franse tekst van de memorie van toelichting is sprake van uitbreiding van de reglementeringsbevoegdheid tot de produkten "bedoeld in het nieuwe artikel 1, 2°, f), g) en h)".

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar geeft deze laatste tekst correct de bedoeling van de Regering weer, die de bevoegdheid van de Koning wil veralgemenen tot al de produkten bedoeld in artikel 1, 2°.

Men schrijve derhalve in fine van het ontworpen artikel 6, § 1, a : "de in artikel 1, 2°, bedoelde produkten;".

+

.../...

De bedoeling van de Regering, zoals die werd toegelicht door de gemachtigde ambtenaar, zou duidelijker tot uiting komen indien de ontworpen bepaling van paragraaf 1, c), van artikel 6 als volgt werd geredigeerd :

"c) regels stellen en verbodsmaatregelen uitvaardigen in verband met het gebruik van de in artikel 1, 2°, a), b) en e), bedoelde produkten, evenals in verband met de opslag met het oog op het gebruik van deze produkten op de plaatsen waar voedingsmiddelen worden gefabriceerd of in de handel gebracht;".

+

Bij het formuleren van zowel de tekst als de toelichting van de ontworpen paragraaf 2 van artikel 6 zijn de stellers van het ontwerp weinig zorgvuldig te werk gegaan : niet alleen stelt men een opvallende discrepantie vast tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp, maar bovendien is er geen overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en de toelichting.

Uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar kan worden opgemaakt dat de Franse tekst van de toelichting het best de bedoelingen van de Regering weergeeft :

- met betrekking tot de produkten bedoeld in artikel 1, 2°, b) tot d) - en niet e) tot h) zoals verkeerdelijk vermeld in de Nederlandse tekst van de toelichting -, zal de Koning "volgens de procedure van artikel 4", met andere woorden volgens het systeem van de "positieve lijsten", de zelfstandigheden bepalen die erin mogen verwerkt worden;

- met betrekking tot de produkten bedoeld in artikel 1, 2°, e) tot h) - en niet b) tot h) zoals verkeerdelijk in de ontworpen paragraaf 2, 2°, wordt gesteld - zal de Koning "volgens de procedure van artikel 5", met andere woorden

.../...

volgens het systeem van de "negatieve lijsten", de zelfstandigheden bepalen welke niet of slechts in een bepaalde hoeveelheid in die produkten mogen voorkomen.

De tekst van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikelen 4 en 5.

Aangezien artikel 4 van het ontwerp wijzigingen aanbrengt in artikel 7 van de wet van 24 januari 1977, terwijl artikel 5 in diezelfde wet een artikel 6bis invoegt, dienen de ontworpen artikelen onderling van plaats te worden verwisseld.

+

+ +

Krachtens het ontworpen artikel 6bis zal de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, bij gemotiveerde beslissing en zonder de door de wet opgelegde adviezen te moeten inwinnen, dringende tijdelijke maatregelen kunnen treffen tot verbod van fabricage, handel en uitvoer.

Luidens het laatste lid zullen dergelijke maatregelen slechts gelden tot het verstrijken van de zesde maand die volgt op die van hun kennisgeving of hun bekendmaking - en niet gedurende de twaalf maanden volgend op het treffen van de maatregelen zoals in de memorie van toelichting verkeerdelijk werd gesteld - en moeten ze bovendien "worden bevestigd door een in de eerstvolgende Ministerraad overlegd koninklijk besluit".

.../...

Die laatste voorwaarde roept een aantal bedenkingen op.

Volgens de klaarblijkelijke bedoeling van de Regering is de bevestiging bij koninklijk besluit een onontbeerlijke voorwaarde voor het verder van kracht blijven van de bedoelde maatregelen - het ontbreken van die bevestiging staat met andere woorden gelijk met de opheffing van de maatregel. Met het oog op de rechtszekerheid is derhalve vereist dat de rechtsonderhorigen zich kunnen vergewissen van het al dan niet vervuld zijn van die voorwaarde, wat een bekendmaking of een kennisgeving veronderstelt van de getroffen beslissing. In een dergelijke bekendmaking of betekening wordt in het ontwerp niet met zoveel woorden voorzien.

Wat de bepaling betreft luidens welke bedoeld koninklijk besluit "in de eerstvolgende Ministerraad" moet worden overlegd, kan de vraag worden gesteld of de datum van dat overleg in de Ministerraad bepalend wordt geacht voor de rechtmatigheid van het te treffen koninklijk besluit. In bevestigend geval stelt zich dan weer de vraag hoe de rechtsonderhorige zal kunnen vaststellen of aan bedoeld rechtmatigheidsvereiste voldaan is.

Nog in verband met diezelfde bepaling moet worden opgemerkt dat ze weliswaar een aanwijzing geeft over de datum van het overleg in de Ministerraad, doch niet over de datum waarop het koninklijk besluit dient te worden getroffen, laat staan bekendgemaakt of betekend.

Indien het nuttig wordt geacht het systeem van de bevestiging van de ministeriële beslissingen aan te houden, zou het derhalve de voorkeur verdienen een regeling op te nemen waarbij wordt voorzien in de bekendmaking of de

.../...

kennisgeving van de bevestiging of niet-bevestiging (of de uitdrukkelijke opheffing ?) van de maatregel binnen een vaste termijn na de inwerkingtreding ervan.

+

Ter wille van de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst vervange men in de Nederlandse tekst van het eerste lid van het ontworpen artikel 6bis de woorden "voor de gezondheid" door "voor de volksgezondheid" en in fine van de Franse tekst van het derde lid de woorden "un arrêté délibéré ..." door "un arrêté royal délibéré ...".

+

+ +

In artikel 4 van het ontwerp (dat artikel 5 wordt) stelle men de inleidende zin als volgt : "In artikel 7 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

+

In 1° vervange men "aanhef" door "inleidende zin".

Luidens de memorie van toelichting worden de woorden "gezondheid van de verbruikers" vervangen door "volksgezondheid" om de terminologie van artikel 7 van de wet van 24 januari 1977 beter in overeenstemming te brengen met die van de andere artikelen. In dat verband kan

worden opgemerkt dat ook in het opschrift van de wet van 24 januari 1977 de woorden "gezondheid van de verbruikers" worden gehanteerd.

+

Uit de memorie van toelichting bij artikel 4, 2°, van het ontwerp (dat artikel 5, 2°, wordt) blijkt - en de gemachtigde ambtenaar heeft zulks bevestigd - dat de Regering met die bepaling de regeling in verband met de reclame voor alcohol en alcoholische dranken wil afstemmen op die welke geldt in verband met de reclame voor tabak en tabaksprodukten.

Het ontwerp beantwoordt evenwel niet aan die doelstelling :

- in artikel 7, § 2, van de wet wordt in verband met de reclame voor tabak en tabaksprodukten bepaald dat de Koning "regels (kan) stellen en algehele of gedeeltelijke verbodsmaatregelen (kan) voorschrijven", terwijl in de ontworpen bepaling wordt gesteld dat de Koning de reclame voor alcohol "aan regels (kan) onderwerpen";

- bovendien moeten, volgens het ontwerp, de regels in verband met de reclame voor alcohol genomen worden "bij een in Ministerraad overlegd besluit", formaliteit die niet wordt opgelegd voor de maatregelen in verband met de reclame voor tabak.

Om het door de Regering gewenste parallellisme te bereiken, zou het kunnen volstaan paragraaf 2 van artikel 7 van de wet aan te vullen met de woorden "evenals in verband met de reclame voor alcohol en alcoholische dranken".

.../...

Artikel 8.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, is het alleen de bedoeling de vaststelling door de Koning van de analysemethoden facultatief te maken en niet de bepaling van de wijze en de voorwaarden (niet : omstandigheden) van de monsterneming.

Die bedoeling zou beter tot uiting komen in volgende tekst :

"De Koning bepaalt de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de monsterneming geschiedt. Hij kan tevens de analysemethoden bepalen".

Artikel 9.

Men schrijve de inleidende zin als volgt :

"In artikel 13 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

Artikel 11.

In het ontworpen artikel 15, § 1, 5°, schrijve men, in de Franse tekst, "l'article 1er, 2°, b) à h)" in plaats van "l'article 1er, 3°, b) à k)".

In 6° schrijve men "die schadelijk zijn of door een verordening van ... schadelijk verklaard zijn".

.../...

Men schrappe het laatste lid van de ontworpen wijzigingen van artikel 15 : dat laatste lid is volgens de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp immers niet betrokken bij de ontworpen wijzigingen.

Artikel 12.

In de Franse tekst zou de inleidende volzin, zoals gebruikelijk is, als volgt moeten worden gesteld : "A l'article 18 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :".

Men redigere paragraaf 1 van het ontworpen artikel 18 als volgt :

"§ 1. Wanneer voedingsmiddelen of andere in deze wet bedoelde produkten bedorven of schadelijk zijn of door een verordening van het algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur schadelijk zijn verklaard, kunnen ... (verder zoals in het ontwerp)".

In de Franse tekst vervange men in de inleidende zin van 1° "les dispositions suivantes" door "la disposition suivante".

Artikel 13.

De in het ontworpen artikel 19 uitgewerkte regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt :

- wanneer misdrijven als bedoeld in de artikelen 13 tot 16 van de wet worden vastgesteld, wordt de zaak eerst in handen gegeven van de Procureur des Konings met het oog op het instellen van strafrechtelijke vervolging. Pas nadat de Procureur des Konings beslist niet te vervolgen of wan-

neer die vervolging niet werd ingesteld binnen drie maanden na het toezenden van het proces-verbaal, komt de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete op gang. (Het ontwerp wijkt daarmee af van de huidige gang van zaken : luidens het thans geldende artikel 19 wordt het dossier slechts aan de Procureur des Konings overgemaakt, nadat de betrokkene heeft geweigerd een administratieve boete te betalen.);

- vooraleer wordt beslist hem een administratieve boete op te leggen wordt de betrokkene in de mogelijkheid gesteld zijn verweermiddelen te laten gelden;

- de beslissing om een geldboete op te leggen wordt met redenen omkleed en wordt bij ter post aangetekende brief aan de betrokkene betekend;

- wanneer de betrokkene in gebreke blijft de geldboete binnen de gestelde termijn te betalen, dan wordt hij voor de bevoegde rechtbank gedaagd;

- de betaling van de boete maakt een einde aan de vordering van de administratie, maar verhindert niet dat, met toepassing van artikel 18 van de wet of van de bepalingen van het Strafwetboek, de betrokken goederen worden in beslag genomen, verbeurd **verk**laard of onbruikbaar gemaakt;

- de vordering tot betaling van de geldboete verjaart één jaar na de feiten.

.../...

De hiervoren geschetste regelen worden in het ontworpen artikel 19 op een eerder willekeurige wijze over tien paragrafen verdeeld :

- hoewel reeds in paragraaf 2 wordt bepaald dat de Procureur des Konings beslist of al dan niet vervolgingen worden ingesteld, wordt pas in paragraaf 3 gesteld dat hij deze beslissing moet nemen binnen de drie maanden na ontvangst van het proces-verbaal;

- de paragrafen 4 en 5, die beide handelen over het bedrag van de geldboeten, behoren logischerwijze te worden samengevoegd;

- de bepaling van paragraaf 6, eerste lid, luidens welke de kennisgeving van de beslissing waarbij een geldboete wordt opgelegd de strafvordering doet vervallen, hoort veeleer thuis in een paragraaf waarin de onderlinge relatie tussen de strafvordering en het opleggen van de administratieve sanctie wordt geregeld;

- in paragraaf 9 worden twee totaal uiteenlopende bepalingen samengebracht : enerzijds, wordt geregeld hoe de geldboeten op de begroting worden ingeschreven en, anderzijds, wordt aan de Koning de opdracht gegeven de procedureregels inzake administratieve geldboeten vast te stellen.

.../...

Het ontworpen artikel 19 behoort derhalve te worden omgewerkt tot een logischer gestructureerd geheel.

Het is onder voorbehoud van die omwerking, dat de hierna volgende opmerkingen worden gemaakt.

+

Luidens paragraaf 5 worden, bij samenloop van verschillende overtredingen, de bedragen van de administratieve geldboeten samengevoegd, "zonder dat ze evenwel het dubbele van het in § 4 bepaalde maximum mogen overtreffen".

In paragraaf 4 wordt evenwel niet een bepaald maximumbedrag vastgesteld, maar evenveel maximumbedragen als er overtreden wetsbepalingen zijn : paragraaf 4 stelt immers dat de administratieve geldboete niet hoger mag liggen "dan het maximum van de boete waarin is voorzien door de overtreden wettelijke bepaling (lees : wetsbepaling)".

Het bepaalde in paragraaf 5 heeft derhalve geen zin (1).

+

Voor het tweede lid van paragraaf 6 kan volgende redactie in overweging worden gegeven :

.../...

---

(1) Luidens het vierde lid van het huidige artikel 19 mag, in geval van samenloop van overtredingen, de boete niet hoger zijn "dan het dubbele van het tienvoud van het minimum van de boete vastgesteld in artikel 15", hetzij 20 maal 100 frank.

"Het betalen van de administratieve geldboete verhindert niet dat op de in artikel 1 bedoelde voedingsmiddelen en andere produkten verder toepassing wordt gemaakt van artikel 18 van deze wet of van de artikelen 454 tot 457 en 500 tot 503 van het Strafwetboek".

+

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, moet het bepaalde in paragraaf 10 zó worden begrepen dat de regeling inzake de administratieve geldboeten pas in werking treedt nadat de ter zake te treffen uitvoeringsbesluiten in werking zullen zijn getreden, zodat in de overgangsperiode alleen strafrechtelijke vervolging zal kunnen worden ingesteld.

Die overgangsbepaling behoort in een afzonderlijk artikel in fine van het ontwerp te worden opgenomen.

Artikel 14.

De inleidende volzin zou, zoals gebruikelijk is, als volgt moeten worden gesteld : "In artikel 22, § 3, van dezelfde wet worden ...".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à insérer dans la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et autres produits, un certain nombre de précisions et d'ajouts dont la nécessité est apparue, comme le déclare l'exposé des motifs, lors de l'élaboration de certaines mesures d'exécution de la loi.

Dans les grandes lignes, les modifications envisagées consistent :

- à définir de manière plus précise la notion de "produits usuels" employée à l'article 1er, 2°, f, de la loi (article 1er de l'avant-projet);

- à réunir en un seul article les dispositions qui permettent au Roi de réglementer les "autres produits"(autres que les denrées alimentaires) visés par la loi, dispositions qui sont actuellement éparses dans plusieurs articles de la loi (articles 2 et 3 de l'avant-projet);

- à élargir la possibilité de réglementer la publicité concernant l'alcool (article 4, 2°, de l'avant-projet);

- à insérer dans la loi une nouvelle disposition (article 6bis) qui permettra au Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions d'édicter d'urgence des mesures d'interdiction concernant la fabrication, le commerce et l'exportation de produits réputés constituer un danger grave et imminent pour la santé publique (article 5 de l'avant-projet);

- à rendre facultative la détermination par le Roi des méthodes d'analyse et des modalités et conditions de prélèvement des échantillons (article 8 de l'avant-projet);

- enfin, à apporter certaines précisions en ce qui concerne la procédure à suivre pour intenter des poursuites pénales et pour appliquer des sanctions administratives (article 13 de l'avant-projet).

2. Ainsi qu'il a déjà été relevé au passage, l'avant-projet vise, notamment dans ses articles 2 et 3 (1), à réaménager certaines dispositions de la loi du 24 janvier 1977.

Il ressort notamment du commentaire de l'exposé des motifs concernant l'article 3 qu'il s'agit en majeure partie d'un réaménagement purement formel, qui ne change guère le contenu des dispositions concernées.

Les avantages que de telles modifications peuvent présenter (un ordonnancement plus logique et, partant, une lecture et une mise en pratique plus aisées des dispositions légales) ne doivent cependant pas faire perdre de vue les inconvénients qu'elles comportent incontestablement : il suffit de songer aux difficultés qu'elles entraîneront en ce qui concerne les références que d'autres dispositions légales ou des dispositions réglementaires font aux articles mo-

.../...

---

(1) Voir cependant aussi l'article 1er du projet, qui fait permuter les dispositions actuelles de l'article 1er, 2°, c) (les détergents ..) et e) (les cosmétiques).

difiés (1) et à l'incertitude qu'elles risquent de créer quant à la portée exacte de ~~textes~~ qui ont acquis dans la pratique administrative et jurisprudentielle une signification fixe et incontestée.

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'examiner si en l'occurrence les avantages du réaménagement envisagé peuvent prévaloir contre les inconvénients qui en résultent.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Arrêté de présentation.

Dans le préambule de l'arrêté de présentation, il y a lieu de supprimer la référence à la loi du 24 janvier 1977.

Dans le texte néerlandais de la formule de proposition, il y a lieu d'écrire "Op de voordracht van Onze Minister ..." au lieu de "Op voorstel van Onze Minister ...".

Article 1er.

Dans le texte français, la phrase liminaire devrait, conformément à l'usage, être rédigée comme suit : "A l'article 1er ... sont apportées les modifications suivantes :".

.../...

---

(1) Dans la loi du 24 janvier 1977 même, il faut apporter pas moins de quatre modifications à la suite du réaménagement prévu par les articles 2 et 3 du projet (voir les articles 6, 7, 9, 1°, et 10 du projet).

Article 2.

Il convient de formuler cet article comme suit :

"Art. 2. A l'article 3 de la même loi, les 2°, 4° et 5° sont abrogés; le 3° devient le 2°".

Article 3.

Conformément à l'usage, la phrase liminaire du texte français, devrait être rédigée comme suit : "A l'article 6 ... sont apportées les modifications suivantes :".

Aux termes du nouveau paragraphe 1er, a), de l'article 6, le Roi peut appliquer les mesures visées à l'article 2, alinéas 1er et 2, "aux produits visés à l'article 1er, 2°, a) à f)".

Selon le texte néerlandais de l'exposé des motifs, cette disposition a pour objet d'étendre le pouvoir réglementaire du Roi aux produits visés au nouvel article 1er, 2°, f) et h).

Selon le texte français de l'exposé des motifs, il s'agit d'une extension de ce pouvoir réglementaire aux produits "visés au nouvel article 1er, 2°, f), g) et h)".

Il ressort des déclarations du fonctionnaire délégué que c'est ce dernier texte qui traduit correctement l'intention du Gouvernement, qui est de faire en sorte que le Roi dispose de ce pouvoir à l'égard de tous les produits visés à l'article 1er, 2°.

.../...

In fine du nouvel article 6, § 1er, a, il conviendrait dès lors d'écrire : "aux produits visés à l'article 1er, 2°;".

+

L'intention du Gouvernement, telle qu'elle a été précisée par le fonctionnaire délégué, apparaîtrait plus clairement si la nouvelle disposition de l'article 6, paragraphe 1er, c), était rédigée comme suit :

"c) réglementer et interdire l'utilisation des produits visés à l'article 1er, 2°, a), b) et e), ainsi que l'entreposage en vue de l'utilisation de ces produits dans les lieux où des denrées alimentaires sont fabriquées ou mises dans le commerce;".

+

Les auteurs du projet n'ont guère été précis ni dans la formulation du nouveau paragraphe 2 de l'article 6 ni dans celle du commentaire qu'ils en donnent : non seulement il y a une discordance flagrante entre les textes néerlandais et français du projet mais non plus le texte du projet et le commentaire ne concordent pas.

Il est permis d'inférer des déclarations du fonctionnaire délégué que le texte français du commentaire traduit le mieux les intentions du Gouvernement :

.../...

- en ce qui concerne les produits visés à l'article 1er, 2°, b) à d) - et non pas e) à h), comme le mentionne erronément le texte néerlandais du commentaire - le Roi pourra déterminer selon la procédure de l'article 4, c'est-à-dire suivant le système des "listes positives", les substances qui peuvent y être incorporées;

- en ce qui concerne les produits visés à l'article 1er, 2°, e) à h) - et non pas b) à h), comme le mentionne erronément le paragraphe 2, 2°, en projet - le Roi pourra déterminer selon la procédure de l'article 5, c'est-à-dire suivant le système des "listes négatives", les substances que ces produits ne peuvent pas contenir ou ne peuvent contenir que dans une quantité déterminée.

Le texte du projet doit être adapté en ce sens.

Articles 4 et 5.

L'article 4 du projet modifie l'article 7 de la loi du 24 janvier 1977 tandis que l'article 5 insère dans la même loi un article 6bis. Il y a lieu dès lors d'intervertir l'ordre des articles 4 et 5 du projet.

\+

\+ \+

En vertu du nouvel article 6bis, le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions pourra, par décision motivée et sans avoir à recueillir les avis prescrits par la loi, prendre d'urgence des mesures interdisant temporairement la fabrication, le commerce et l'exportation.

Selon le dernier alinéa, ces mesures ne seront applicables que jusqu'à l'expiration du sixième mois qui suit celui de leur notification ou publication, et non pas, comme le déclare erronément l'exposé des motifs, pendant une période de douze mois suivant la date à laquelle ces mesures auront été prises. Elles doivent en outre, selon le même alinéa, "être confirmé(es) par un arrêté délibéré à la plus proche réunion du Conseil des Ministres".

Cette dernière condition appelle certaines réflexions.

Dans la pensée du Gouvernement, la confirmation par arrêté royal constitue manifestement une condition indispensable pour que les mesures visées puissent rester en vigueur. C'est dire que l'absence de cette confirmation équivaut à l'abrogation de ces mesures. La sécurité juridique exige dès lors que les justiciables puissent vérifier si cette condition est remplie ou non, ce qui suppose que la décision intervenue soit publiée ou notifiée. Or le projet ne prévoit pas expressément une telle publication ou notification.

En ce qui concerne la disposition aux termes de laquelle cet arrêté royal doit être délibéré "à la plus proche réunion du Conseil des Ministres", on se demande si la date de cette délibération en Conseil des Ministres est considérée comme déterminante pour la légalité de l'arrêté royal à intervenir. Une réponse affirmative soulèverait à son tour la question de savoir de quelle manière le justiciable pourra constater si cette condition de légalité est réalisée.

Toujours à propos de la même disposition, il y a lieu d'observer que, si elle donne une indication sur la date de la délibération en Conseil des Ministres, elle est muette, par contre, sur la date à laquelle l'arrêté royal doit être pris, voire publié ou notifié.

Si l'on juge utile de maintenir le système de la confirmation des décisions ministérielles, il serait dès lors pré-

férable d'insérer dans le projet une disposition prévoyant que la confirmation ou la non-confirmation (ou l'abrogation explicite ?) de la mesure doit faire l'objet d'une publication ou d'une notification dans un délai fixe à compter de l'entrée en vigueur de cette mesure.

+

Par souci de concordance entre les versions néerlandaise et française, il y a lieu dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er du nouvel article 6bis, de remplacer les mots "voor de gezondheid" par "voor de volksgezondheid" et à la fin du texte français de l'alinéa 3, de remplacer les mots "un arrêté délibéré..." par "un arrêté royal délibéré...".

+

+ +

A l'article 4 du projet (qui devient l'artilce 5), il y a lieu de rédiger la phrase introductive comme suit : "A l'article 7 de la même loi sont apportées les modifications suivantes...".

+

Au 1°, il y a lieu de remplacer les mots "le préambule" par les mots "la phrase introductive".

Selon l'exposé des motifs, les mots "santé des consommateurs" ont été remplacés par les mots "santé publique" dans le souci de mettre la terminologie de l'article 7 de la loi du 24 janvier 1977 en concordance avec celle des autres articles de la loi. On peut relever à cet égard que les mots "santé des consommateurs" figurent également dans l'intitulé de la loi du 24 janvier 1977.

+

Ainsi qu'il ressort du commentaire de l'exposé des motifs concernant l'article 4, 2°, du projet (devenant l'article 5, 2°) et que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, cette disposition a pour but, dans la pensée du Gouvernement, d'aligner la réglementation relative à la publicité pour les alcools et les boissons alcoolisées sur celle qui est applicable au tabac et aux produits à base de tabac.

Le projet ne répond toutefois pas à cet objectif :

- l'article 7, § 2, de la loi prévoit à propos de la publicité concernant le tabac et les produits à base de tabac que le Roi "peut réglementer et interdire en tout ou en partie" alors que la disposition en projet porte que le Roi "peut subordonner à conditions" (lire : à des conditions) la publicité concernant l'alcool;

- en outre, selon le projet, les règles relatives à la publicité concernant l'alcool doivent être établies "par arrêté délibéré en Conseil des Ministres", formalité qui n'est pas prévue pour les mesures relatives à la publicité concernant le tabac.

Pour réaliser le parallélisme souhaité par le Gouvernement, il suffirait de compléter le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi par les mots "ainsi que la publicité concernant l'alcool et les boissons alcoolisées".

Article 8.

Il ressort de l'exposé des motifs et des déclarations du fonctionnaire délégué que c'est uniquement

.../...

la détermination par le Roi des méthodes d'analyse des échantillons que l'on entend rendre facultative et non pas la détermination du mode et des conditions de leur prélèvement.

Cette intention serait exprimée plus clairement par le texte suivant :

"Le Roi détermine le mode et les conditions de prélèvement des échantillons. Il peut également déterminer les méthodes d'analyse".

Article 9.

Il convient de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"A l'article 13 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :".

Article 11.

Dans le nouvel article 15, § 1er, 5°, il y a lieu d'écrire dans le texte français "l'article 1er, 2°, b) à h)" au lieu de "l'article 1er, 3°, b) à k)".

Au 6°, il serait plus correct d'écrire "qui sont nuisibles ou qui sont déclarés nuisibles par un règlement...".

Il y a lieu de supprimer le dernier alinéa des nouvelles dispositions prévues pour l'article 15 : en effet, selon la phrase liminaire de l'article 11 du projet, cet alinéa n'est pas concerné par les modifications projetées.

Article 12.

Conformément à l'usage, dans le texte français la phrase liminaire devrait être rédigée comme suit : "A l'article 18 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :".

Il conviendrait de rédiger le nouveau paragraphe 1er de l'article 18 comme suit :

"§ 1er. Lorsque des denrées alimentaires ou d'autres produits visés par la présente loi sont gâtés ou nuisibles ou sont déclarés nuisibles par un règlement ... (la suite comme dans le projet)".

Dans le texte français de la phrase liminaire du 1°, il y a lieu de remplacer les mots "les dispositions suivantes" par les mots "la disposition suivante".

Article 13.

Dans les grandes lignes, le régime prévu par l'article 19 en projet se présente comme suit :

- lorsque sont constatées des infractions visées par les articles 13 à 16 de la loi, l'affaire est tout d'abord déférée au Procureur du Roi en vue de l'intentement de poursuites pénales. Ce n'est qu'après la décision du Procureur du Roi de ne pas poursuivre ou en l'absence de poursuites intentées dans les trois mois de la notification du procès-verbal que la procédure en vue de l'application d'une amende administrative est mise en oeuvre.(En cela le projet s'écarte de la procédure actuelle : selon l'article 19 actuellement en vigueur, le dossier n'est transmis au Procureur du Roi qu'après le refus de l'intéressé de payer l'amende administrative.);

.../...

- avant qu'il ne soit décidé de lui appliquer une amende administrative, l'intéressé est mis en mesure de faire valoir ses moyens de défense;

- la décision d'appliquer d'une amende administrative est motivée et notifiée à l'intéressé par lettre recommandée à la poste;

- si l'intéressé reste en défaut de payer l'amende dans le délai fixé, il est cité devant le tribunal compétent;

- le paiement de l'amende met fin à l'action de l'administration, mais n'empêche pas que les produits concernés soient saisis, confisqués ou mis hors d'usage par application de l'article 18 de la loi ou des dispositions du Code pénal;

- l'action en paiement de l'amende est prescrite un an après les faits.

Dans l'article 19 en projet, les dispositions résumées ci-dessus sont réparties sur dix paragraphes et ce d'une manière assez arbitraire :

- le paragraphe 2 prévoit que le Procureur du Roi décide d'intenter des poursuites ou non, mais c'est seulement au paragraphe 3 qu'il est précisé que sa décision doit intervenir dans les trois mois à compter de la réception du procès-verbal;

- logiquement, les paragraphes 4 et 5, qui concernent tous deux le montant des amendes, devraient être fusionnés;

- la disposition du paragraphe 6, alinéa 1er, selon laquelle la notification de la décision infligeant une amende a pour effet d'éteindre l'action publique, devrait plutôt figurer dans un paragraphe qui réglerait la corrélation entre l'action publique et l'application de la sanction administrative;

- le paragraphe 9 réunit deux dispositions totalement différentes : l'une règle le mode d'inscription des amendes au budget; l'autre charge le Roi de déterminer les règles de procédure applicables en matière d'amendes administratives.

En conclusion, l'article 19 en projet doit être réécrit de manière à former un ensemble qui ait une structure plus logique.

C'est sous réserve de ce remaniement que sont formulées les observations ci-après.

+

Aux termes du paragraphe 5, en cas de concours d'infractions, les montants des amendes administratives sont cumulés "sans qu'ils puissent toutefois excéder le double du maximum prévu au § 4".

Or, le paragraphe 4 ne fixe pas un montant maximum unique mais prévoit autant de maxima qu'il y a de dispositions légales violées : il dispose, en effet, que l'amende administrative ne peut être supérieure "au maximum de l'amende prévue par la disposition légale violée".

La disposition du paragraphe 5 n'a, dès lors, guère de sens (1).

+

Il est suggéré de rédiger l'alinéa 2 du paragraphe 6 comme suit :

"Le paiement de l'amende administrative n'empêche pas l'application de l'article 18 de la présente loi ou des articles 454 à 457 et 500 à 503 du Code pénal aux denrées alimentaires et autres produits visés à l'article 1er".

+

.../...

(1) Aux termes de l'alinéa 4 de l'actuel article 19, en cas de concours d'infractions, l'amende ne peut excéder "le double du décuple du minimum de l'amende fixée à l'article 15", soit 20 fois 100 francs.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs et des déclarations du fonctionnaire délégué, la disposition du paragraphe 10 doit être interprétée en ce sens que les dispositions relatives aux amendes administratives n'entreront en vigueur qu'après l'entrée en vigueur des arrêtés d'exécution à prendre en cette matière, de sorte que, dans la période transitoire, seule l'action publique pourra être exercée.

Cette disposition transitoire doit faire l'objet d'un article distinct, placé à la fin du projet.

Article 14.

Conformément à l'usage, la phrase liminaire devrait être rédigée comme suit : "A l'article 22, § 3, de la même loi sont ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.