

CC 510

**CONSEIL DE LA CONSOMMATION**

**AVIS**

sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.

Bruxelles, le 5 juillet 2017

## RESUME

Par lettre du 13 juin 2017, le Ministre de l'Economie et des Consommateurs a saisi le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.

Le projet d'arrêté a pour but de (1) rendre l'AR conforme aux nouvelles règles européennes et de (2) corriger certaines fautes et imprécisions dans le texte.

**Les représentants des organisations de consommateurs** insistent sur le fait que le consommateur belge attache beaucoup d'importance à la qualité du chocolat belge et des produits à base de cacao. **Ces représentants** font dès lors remarquer que le projet d'arrêté manque d'ambition. Ensuite, il y a également des imprécisions sur les conséquences des modifications proposées (moins d'informations au consommateur).

**Les représentants de la production et de la distribution** sont partisans d'une transposition fidèle de la directive européenne. **Ils** soulignent que le Gouvernement, dans son accord, s'est engagé à ne pas faire de "goldplating" "à moins qu'une divergence par rapport au minimum exigé par la norme UE puisse renforcer notre position concurrentielle internationale sans prolonger significativement la procédure de transposition.". En outre, **ils** soulignent que le Ministre, avec le présent arrêté royal, avait l'intention de simplifier et de moderniser la réglementation relative aux produits de cacao et de chocolat (et aux denrées alimentaires en général).

Le Conseil de la consommation, saisi le 13 juin 2017 par le Ministre de l'Economie et des Consommateurs, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, s'est réuni en assemblée plénière le 5 juillet 2017, sous la présidence de Monsieur Reinhard Steennot, et a approuvé le présent avis.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de remettre cet avis au Ministre de l'Economie et des Consommateurs, à la Ministre de la Santé publique et au Ministre des classes moyennes et de l'Agriculture.

## **AVIS**

Le Conseil de la Consommation,

Vu la demande d'avis du 13 juin 2017 du Ministre de l'Economie et des Consommateurs sur le projet d'arrêté royal susmentionné ;

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, l'article 2 ;

Vu l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine ;

Vu le règlement 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires ;

Vu le code de droit économique, l'article VI.9, § 1;

Vu le projet d'arrêté royal susmentionné ;

Vu la consultation écrite à distance au sein de la Commission « Pratiques du commerce » ;

Vu l'élaboration du projet d'avis par Mmes De Cort (AB-REOC) et Dammekens (FEB) ;

## EMET L'AVIS SUIVANT :

### I. Introduction

Par lettre du 13 juin 2017, le Ministre de l'Economie et des Consommateurs a saisi le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.

Le projet d'arrêté a pour but de (1) rendre l'AR conforme aux nouvelles règles européennes et de (2) corriger certaines fautes et imprécisions dans le texte.

### II. Remarques

#### Remarques préalables

**Les représentants de la production et de la distribution** sont partisans d'une transposition fidèle de la directive européenne. **Ils** soulignent que le Gouvernement, dans son accord, s'est engagé à ne pas faire de "goldplating" "à moins qu'une divergence par rapport au minimum exigé par la norme UE puisse renforcer notre position concurrentielle internationale sans prolonger significativement la procédure de transposition.". En outre, **ils** soulignent que le Ministre, avec le présent arrêté royal, avait l'intention de simplifier et de moderniser la réglementation relative aux produits de cacao et de chocolat (et aux denrées alimentaires en général).<sup>1</sup>

**Les représentants des organisations de consommateurs** insistent sur le fait que le consommateur belge attache beaucoup d'importance à la qualité du chocolat belge et des produits à base de cacao. **Ces représentants** font dès lors remarquer que le projet d'arrêté manque d'ambition. Ensuite, il y a également des imprécisions sur les conséquences des modifications proposées (moins d'informations au consommateur).

Pour rappel, il convient de faire remarquer que, dans l'avis du 13 juin 2002, **les représentants des organisations de consommateurs**, ont exprimé leur crainte que ces normes de produits entraînent un nivellement de la qualité vers le bas. **Ces représentants** souhaitent toujours que la politique alimentaire donne la priorité à la qualité des produits, à leur durabilité et à l'information correcte du consommateur. Certaines dénominations de produits qui sont actuellement en magasin sont trompeuses pour le consommateur.

**Ces représentants** font remarquer que la directive 1169/2011 revue ne peut pas être invoquée pour justifier les modifications (de l'article 4 du projet d'arrêté). La directive 2000/36 CE reste intégralement d'application. La matière relative aux "imitations de produits" n'est pas spécifiquement harmonisée par le règlement 1169/2011, les Etats membres pouvant encore conserver des mesures nationales. Le règlement 1169/2011 stipule en outre dans son article 3.2 qu' « *au moment d'envisager d'imposer des informations obligatoires sur les denrées alimentaires et afin de permettre aux consommateurs de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause, il convient de prendre en considération le fait que la majorité des consommateurs jugent largement nécessaires certaines informations auxquelles ils attachent une valeur importante, ou de tenir compte de tout bénéfice généralement admis par les consommateurs.* ».

---

<sup>1</sup> Voir également la déclaration du Ministre relative aux denrées alimentaires dans *De Standaard*: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160113\\_02064855](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160113_02064855)

**Les représentants de la production et de la distribution** signalent que le SPF Economie a fait remarquer que le mot “imitation de chocolat” ne peut plus être utilisé. Le SPF renvoie à cet effet à la question 2.3 de la Partie II des Q&A sur le règlement 1169/2011 de la Commission européenne selon lequel la dénomination “imitation cheese” est interdite : “... *The provisions of the vertical legislation in place, where appropriate, shall also be respected. For example it is forbidden to use the name “imitation cheese” because the name “cheese” is reserved exclusively for milk products*”.

Ils soulignent en outre que l'utilisation du mot “imitation de chocolat” peut être considérée comme contraire à l'interdiction d'utiliser le mot “chocolat” pour des produits qui ne contiennent pas de chocolat (art. 5 §2 al. 2). **Ces représentants** n'ont dès lors pas d'objection contre cette disposition du présent arrêté royal.

**Les représentants des organisations de consommateurs** demandent au législateur de faire preuve d'ambition et de profiter de l'occasion pour modifier ou préciser d'autres éléments de l'arrêté royal du 19 mars 2004, afin d'éviter au maximum des brèches de nature à créer des dénominations inexactes et à induire le consommateur en erreur :

- Selon **les représentants des organisations de consommateurs**, on pourrait par exemple profiter de l'occasion de cette modification d'arrêté pour définir également légalement la truffe au chocolat. En France, il est par exemple expressément prévu qu'une truffe au chocolat peut uniquement contenir des graisses provenant du lait et du cacao. En Belgique, un tel régime n'existe pas. On peut dès lors également retrouver sur le marché belge des truffes à base d'huile de palme. L'article 17 du règlement 1169/2011 donne en effet la possibilité à un Etat membre de régler également la dénomination de certaines denrées alimentaires.

**Les représentants de la production et de la distribution** estiment que réglementer le mot “truffe au chocolat” va plus loin que ce que prévoit la directive (goldplating). Ils sont dès lors absolument contre. Ils insistent sur le fait que la question relative à une réglementation de l'utilisation du mot “truffe au chocolat” nécessite au moins une analyse approfondie, en particulier en ce qui concerne la compatibilité de la dénomination “truffe au chocolat” avec la directive 2000/36.

- L'article 2 du projet d'arrêté adapte l'article 3, § 1er, de l'arrêté actuel. **Les représentants des organisations de consommateurs** demandent plus de clarté sur la portée de cet article. On ne sait pas clairement pourquoi les produits visés à l'article 1er, § 2, 10° et 11° (chocolat fourré et pralines) restent exclus de cette règle. Il semble en effet difficile de justifier qu'un chocolat fourré puisse contenir des arômes qui imitent le goût du chocolat ou de la matière grasse lactique. Si le “chocolat fourré” ne relevait pas du champ d'application de l'article 3, § 1er, il serait possible de limiter cette exception au fourrage et pas à la couche extérieure en chocolat.

**Les représentants de la production et de la distribution** soulignent que l'article 4 de la directive 2000/36 stipule que : “*Les États membres n'adoptent pas, pour les produits définis à l'annexe I, des dispositions nationales non prévues par la présente directive*”. La Belgique ne peut donc pas prendre de décision qui interdise la commercialisation du chocolat fourré et des pralines qui contiennent des arômes qui imitent le goût du chocolat ou de la matière grasse lactique. La directive 2000/36 permet en effet expressément que ces produits contiennent de tels arômes. Par conséquent, une interdiction des chocolats fourrés et des pralines qui contiennent des arômes qui imitent le goût du chocolat ou de la matière grasse lactique n'est pas conforme aux dispositions du droit européen.

**Les représentants de la production et de la distribution** ajoutent que le texte de l'arrêté royal est une retranscription littérale de l'annexe I B 2 de la directive 2000/36 (où le chocolat

fourré et les pralines ne sont pas mentionnés non plus). L'adaptation concerne la suppression du mot "naturel" du chocolat.

Il va de soi que des arômes qui imitent le goût du chocolat ou de la matière grasse lactique ne peuvent pas non plus être utilisés dans la couche extérieure du chocolat. Comme les différents types de chocolat mentionnés auxquels s'applique la limitation peuvent faire partie de la praline, c'est donc implicitement le cas. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de mentionner que cette limitation ne s'applique pas au fourrage.

- L'article 5, § 2, alinéa 2, peut être complété par une référence au mot "choco" comme abréviation de chocolat. Il ressort d'un sondage du site internet *deredactie.be* que 88 % des consommateurs considère en effet le mot "choco" comme une abréviation de "chocolat". Selon **les représentants des consommateurs**, l'utilisation du nom "choco" peut dès lors induire en erreur (cf. article 7.1, a) et d) du règlement 1169/2011).

**Les représentants de la production et de la distribution** soulignent que la question du caractère 'trompeur' des mots qui ressemblent à ceux utilisés dans la directive 2000/36 (et l'AR du 19 mars 2004) relève de l'évaluation concrète des cours et tribunaux. Les principes qui s'y rapportent sont énoncés par la directive 1169/2011.

Préciser dans le présent arrêté royal ce qui est trompeur peut avoir un caractère potentiellement limitatif, ce qui pourrait en effet être interprété comme l'exclusion d'autres mots éventuellement trompeurs.

**Ces représentants** déconseillent par conséquent d'intégrer l'interdiction de l'utilisation du terme « choco » dans le texte de l'AR du 19 mars 2004.

- A l'article 5, §2, alinéa 2, **les représentants des organisations de consommateurs** demandent de remplacer le mot "sont partiellement composées" par "sont principalement composées". Sans cette adaptation, une petite quantité de chocolat peut être ajoutée comme ingrédient alibi pour pouvoir revendiquer le terme "chocolat" dans la dénomination.

**Les représentants de la production et de la distribution** soulignent que l'exigence que le chocolat doit être un composant essentiel d'un produit composé pour pouvoir faire partie de la dénomination de ce produit en tant que tel exclut une série de possibilités où ce terme pourrait néanmoins être utilisé légitimement (par exemple, des gaufres recouvertes de chocolat). En outre, la règle<sup>2</sup> quid est déclenchée lorsque le mot 'chocolat' fait partie de la dénomination d'un produit. Le consommateur sait alors toujours clairement le nombre de produits du cacao ou du chocolat qui sont présents comme ingrédients dans un produit, quelle que soit la quantité. Par conséquent, **ces représentants** estiment que le mot "partiellement" ne doit pas être remplacé dans ce contexte par les mots "sont principalement composés".

- Enfin, selon **les représentants des organisations de consommateurs**, il convient de préciser que le chocolat en poudre, chocolat de ménage en poudre, ..., doit satisfaire aux exigences de qualité de l'article 1<sup>er</sup> et 4 de l'arrêté de 2004.

**Les représentants de la production et de la distribution** estiment qu'il est superflu de renvoyer, dans cet article, aux exigences de qualité mentionnées dans l'article 1<sup>er</sup> pour le chocolat en poudre et le chocolat de ménage en poudre (l'article 4 ne s'applique pas ici).

- L'article 5, § 2, alinéa 3, traite de l'utilisation du nom de "praline". **Les représentants des organisations de consommateurs** souhaitent plus de clarté sur les raisons de cette exception.

---

<sup>2</sup> Quantitative Ingredients Declaration

**Les représentants de la distribution et de la production** font remarquer qu'il s'agit ici de certains produits qui peuvent faire partie d'un assortiment de pralines, par exemple, un bloc de massepain, mais ne répondent pas à la définition légale de la praline.

#### Discussion article par article

**Les représentants des organisations de consommateurs** demandent que l'on dresse un tableau comparatif qui reprend les différentes exigences de l'article 1<sup>er</sup> et de l'article 4, alinéa 2. Cela permettra de voir plus clairement quel produit doit répondre à quelle exigence.

**Les représentants de la production et de la distribution** estiment que cela ne doit pas nécessairement faire partie de l'arrêté royal adapté. Le SPF Economie pourrait éventuellement le publier dans une note explicative complémentaire.

L'article 4, alinéa 1er, a) du présent projet d'arrêté :

- abroge l'article 5, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>. Cet alinéa mentionnait que " les denrées qui, par leur nature, leur composition ou leurs caractères extérieurs, ressemblent aux denrées visées par le présent arrêté et qui ne répondent pas aux exigences posées pour ces dernières, doivent être indiquées par la dénomination "fantaisie au cacao" ou "imitation de chocolat". **Les représentants des organisations de consommateurs** s'interrogent sur cette abrogation. En effet, le terme "imitation de chocolat" indique clairement qu'il ne s'agit pas de véritable chocolat. Il convient au moins de préciser que l'article 7 du règlement 1169/2011 s'applique sans préjudice et que la dénomination ne peut donc pas induire en erreur. La portée exacte des changements peut par exemple être expliquée dans un rapport au Roi. Cette explication pourra clairement préciser comment le consommateur devra interpréter les dénominations d'un produit déterminé et comment il pourra faire la différence entre le chocolat et ce qui n'en n'est pas<sup>3</sup>.

**Les représentants de la production et de la distribution** renvoient à leurs remarques précédentes à ce sujet.

- Abroge l'article 5, §§ 3 et 5. **Les représentants des organisations de consommateurs** ne sont pas partisans de ces suppressions. Le considérant 48 du règlement 1169/2011 et l'article 44.2, prévoient que l'Etat membre conserve le droit d'établir les normes régissant l'information sur les denrées alimentaires non préemballées. Le § 5 contient notamment des informations essentielles sur la qualité du chocolat proposé au consommateur.

---

<sup>3</sup> A la lumière de l'abrogation proposée de l'article 5, § 2, de l'AR, ces représentants reviennent sur l'utilisation trompeuse du mot "choco". Si des produits qui ne répondent pas aux exigences fixées peuvent être appelés librement avec d'autres mots que "chocolat", nous craignons que le mot "imitation de chocolat" soit vite remplacé par "choco" ou d'autres mots dans le même ordre d'idées.