

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 10 oktober 1995 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende zoetstoffen die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 februari en 4 juni 1996, op laatstvermelde datum het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 10 octobre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant les édulcorants destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 20 février et 4 juin 1996, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de omzetting in het interne recht van de richtlijn 94/35/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 30 juni 1994 inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt.

Het ontworpen besluit vindt zijn rechtsgrond hoofdzakelijk in artikel 4, § 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 produkten. Luidens die bepaling wordt de Koning gemachtigd om de lijst van toevoegsels op te stellen die in voedingsmiddelen mogen worden aangewend en om de zuiverheidsnormen van deze toevoegsels te bepalen. Hij kan voorts de voedingsmiddelen aanwijzen waarvoor de toevoegsels toegelaten zijn, hun maximumhoeveelheid en de wijze van uitdrukken ervan vaststellen, en de inlichtingen bepalen die op de verpakking van de voedingsmiddelen moeten worden aangebracht.

In zoverre de ontworpen regeling voorschriften bevat m.b.t. de handel en de etikettering van zoetstoffen (artikelen 3, 4 en 6, § 2), vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 4, § 4, van de voornoemde wet van 24 januari 1977.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp is niet in Ministerraad overlegd. De stellers van het ontwerp zijn ervan uitgegaan dat de rechtsgrond voor het ontwerp niet gezocht moet worden in artikel 20, § 1, van de voornoemde wet van 24 januari 1977, naar luid waarvan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten. Zoals hiervóór is uiteengezet, vindt het ontworpen besluit zijn rechtsgrond inderdaad in artikel 4, §§ 1 en 4, van de wet, dat de Koning machtigt tot het nemen van bepaalde uitvoeringsmaatregelen in verband met toevoegsels. In die bepalingen is geen sprake van een overleg in Ministerraad.

De gemachtigde ambtenaar heeft de aandacht van de Raad van State evenwel gevestigd op een arrest van het Hof van Cassatie van 30 april 1992, volgens hetwelk elk besluit genomen ter uitvoering van de wet van 24 januari 1977 en waarmee het intern recht in overeenstemming gebracht wordt met een richtlijn van de Europese Gemeenschap, ter voldoening aan artikel 20, § 1, van die wet in Ministerraad overlegd moet worden (1).

(1) Cass., 30 april 1992, Arr. Cass., 1991-92, p. 819, nr. 454. Voor het bestreden arrest, zie Luik, 13 juli 1990, met noot J.-F. Neuray, J.L.M.B., 1991, 763. Zie eveneens, voor een goedkeuring van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, M. Verhaeghe, "Over gevaarlijke preparaten en (nog) gevaarlijker wetsbepalingen", R.W., 1995-96, 873-875.

In het genoemde arrest wordt een antwoord gegeven op de vraag of een uitvoeringsmaatregel die een rechtsgrond vindt in een bepaling van de wet van 24 januari 1977, noodzakelijk geacht moet worden te zijn genomen met toepassing van artikel 20, § 1, van die wet, als het voorwerp van die maatregel bestaat in de omzetting in het interne recht van bepalingen van internationaal of supranationaal recht. In het kader van de voorliggende adviesaanvraag verdient deze kwestie een nader onderzoek.

1.1. De wet van 24 januari 1977 bevat tal van bepalingen die de Koning met het nemen van uitvoeringsmaatregelen belasten. Met uitzondering van artikel 20, § 1, voorzien die bepalingen niet in een overleg in Ministerraad.

Artikel 20, § 1, luidt als volgt :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het toepassingsgebied van deze wet alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden".

Zoals werd uiteengezet in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 januari 1977, machtigt de aangehaalde bepaling de Koning om "de wet aan te passen" aan de "verplichtingen die aan

.../...

België kunnen worden opgelegd door verordeningen, beschikkingen en richtlijnen van de (E.G.)" (1).

De aldus aan de Koning opgedragen bevoegdheid is ruimer dan die welke bedoeld is in artikel 108 van de Grondwet, en die het nemen van maatregelen ter uitvoering van de wet betreft. Het toekennen van een bevoegdheid tot het wijzigen van wetsbepalingen vindt steun in artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning onder meer de macht heeft welke "de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen" (2).

Artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 moet bijgevolg beschouwd worden als een bepaling die de bevoegdheid van de Koning uitbreidt tot buiten de grenzen van de eigenlijke uitvoering van de wet.

Een dergelijke bepaling is terug te vinden in tientallen andere wetsbepalingen, telkens met het oog op de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving aan internationale verplichtingen. In al die bepalingen wordt de macht van de Koning om wetstekrachte normen vast te stellen, afhankelijk gemaakt van een overleg in Ministerraad. Dat overleg wordt, soms samen met andere vereisten, beschouwd als een

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 14.

(2) Rdpl. Cass., 3 mei 1974, met concl. proc.-gen. W.J. Ganshof van der Meersch, Arr. Cass., 1974, 967.

essentiële waarborg, in de zin van een tegengewicht voor de afstand van bevoegdheid door de wetgever (1). Zulke waarborg is begrijpelijk, als men ermee rekening houdt dat aan de Koning de macht verleend wordt om uitvoering te geven aan rechtsregels die niet door de wetgever zelf zijn vastgesteld. De Koning kan m.a.w. slechts onder welbepaalde voorwaarden een regeling uitwerken waarvan de basisbeginselen niet door de wetgever zijn bepaald.

1.2. Het komt de Raad van State voor dat een heel andere toestand zich voordoet als de Koning voor het nemen van een uitvoeringsmaatregel een rechtsgrond kan vinden in een andere bepaling van de wet dan het voornoemde artikel 20, § 1. In zulke gevallen zijn de grenzen voor het optreden van de uitvoerende macht immers per definitie getrokken door de wetgever zelf.

Ook als de maatregel ter uitvoering van een zodanige wetsbepaling gelijktijdig strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een bepaling van internationaal of supranationaal recht, dan nog vindt de Koning een op zichzelf voldoende rechtsgrond in de bedoelde wetsbepaling. In die omstandigheden vereisen dat de Koning de bijzondere vorm in acht neemt welke bij artikel 20, § 1, van de wet opgelegd wordt voor het nemen van maatregelen waarvoor de wetgever de basisbeginselen niet heeft vastgesteld, komt

(1) Zie, louter bij wijze van voorbeeld, het verslag van de commissie van de Kamer over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, Parl. St., Kamer, B.Z. 1968, nr. 89-2, p. 4.

erop neer dat in artikel 20, § 1, een beperking van de mogelijkheid tot optreden van de Koning gezien wordt. Zulke interpretatie strookt echter niet met de ratio legis van deze bepaling die, zoals hiervóór benadrukt, integendeel ertoe strekt de bevoegdheid van de Koning te verruimen.

De Raad van State is dan ook van oordeel dat, als een koninklijk besluit genomen wordt ter uitvoering van een andere bepaling van de wet van 24 januari 1977 dan artikel 20, § 1, het overleg in Ministerraad niet vereist is, ook niet als de maatregel terzelfder tijd strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een richtlijn van de Europese Gemeenschap (1).

2. Het voorliggende ontwerp wordt aan de Raad van State voorgelegd zonder dat het advies van de Hoge Gezondheidsraad is ingewonnen.

In beginsel is zulk advies op grond van artikel 9, § 2, van de wet van 24 januari 1977 vereist. Het ontworpen besluit brengt immers wijzigingen aan in de lijst van toegelaten toevoegsels, en in de voorwaarden waaraan sommige van die toevoegsels onderworpen zijn.

(1) De Raad van State komt aldus tot een andere conclusie dan het Hof van Cassatie. Met het oog op de rechtszekerheid zou de regering uiteraard een wetgevend initiatief kunnen nemen, erop gericht elke twijfel omtrent de draagwijdte van artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 weg te nemen.

Te dezen kan de regering zich echter beroepen op de bepaling van artikel 20, § 4, die bij de wet van 22 maart 1989 in de wet van 24 januari 1977 is ingevoegd. Volgens die bepaling is het advies van de Hoge Gezondheidsraad niet vereist "wanneer de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet en waarvoor het advies van de Hoge Gezondheidsraad wettelijk is voorgeschreven, het gevolg zijn van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen en internationale akten getroffen op grond van die verdragen". Die bepaling - die kennelijk een algemene draagwijdte heeft en niet beperkt is tot de gevallen die onder de toepassing van de overige paragrafen van artikel 20 vallen (1) - is in de wet van 24 januari 1977 ingevoegd om te vermijden dat nutteloze adviezen ingewonnen worden, meer bepaald over regelingen die hoe dan ook in het interne recht opgenomen moeten worden en die inhoudelijk moeten overeenstemmen met de bedoelde internationale verdragen en akten (2).

(1) Zie overigens, i.v.m. de Commissie van advies inzake voedingsmiddelen, de analoge bepaling in artikel 22, § 3, van de wet van 24 januari 1977. Rdpl., a contrario, R.v.St., 26 juni 1986, Brulez, nr. 26.775, met noot W. Lambrechts, R.W., 1986-87, 1396.

(2) Zie de memorie van toelichting en de commissieverslagen over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 1989 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, Parl. St., Senaat, 1985-86, nr. 363-1, pp. 2 en 6, en nr. 363-2, p. 3; Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 703-3, pp. 4-5.

Zoals hiervóór uiteengezet, strekt het ontworpen besluit tot de omzetting in het interne recht van een richtlijn van de Europese Gemeenschap. Aan de verplichting het advies van de Hoge Gezondheidsraad te vragen kan in de gegeven omstandigheden dan ook voorbijgegaan worden.

3. De voorschriften in verband met de etikettering die vervat zijn in de artikelen 4 en 6, § 2, van het ontwerp, bestrijken een terrein dat eveneens geregeld wordt in artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

Er dient bijgevolg rekening te worden gehouden met artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991, dat handelt over maatregelen die - ter uitvoering van een andere wet - op het gebied van o.m. hoofdstuk II van de wet van 14 juli 1991 worden genomen op initiatief van andere Ministers dan degenen die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben, en die betrekking hebben op produkten of diensten waarvoor een regeling is getroffen of kan worden getroffen ter uitvoering van de voornoemde wet. Volgens de genoemde bepaling moet, in een dergelijk geval, in de aanhef van het betrokken besluit verwezen worden naar de instemming van de Ministers die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben, en moeten de maatregelen gezamenlijk door de betrokken Ministers worden voorgedragen en door hen, in onderlinge overeenstemming, ieder wat hem betreft, uitgevoerd worden.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

1. In het eerste lid van de aanhef dient eveneens verwezen te worden naar paragraaf 4 van artikel 4 van de wet van 24 januari 1977 (zie hiervóór, bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp).

De verwijzing naar artikel 20, § 4, kan weggelaten worden, omdat die bepaling geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

2. In het tweede lid kunnen de woorden "van de Europese Gemeenschappen" weggelaten worden.

Dat tweede lid dient voorts aangevuld te worden als volgt : "..., gewijzigd bij de richtlijn 94/34/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 30 juni 1994;".

3. Aangezien het ontworpen besluit een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 27 juli 1978 en artikel 2, 5º, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1980 opheft, dient in de aanhef ook naar die besluiten verwezen te worden.

.../...

Men voege bijgevolg de volgende leden in de aanhef in, na de verwijzing naar de Europese richtlijnen :

"Gelet op het koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 17 april 1980, 2 oktober 1980, 15 oktober 1981, 22 juni 1982, 12 juli 1984, 13 november 1985, 18 november 1987, 30 juni 1989, 27 november 1990, 25 november 1991 en 12 augustus 1994;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1980 betreffende de handel en de etikettering van toevoegsels, inzonderheid op artikel 2, 5°;".

Artikel 1.

1. In de Nederlandse tekst van 3° worden onder de omschrijving "zonder toegevoegde suikers" de woorden "zoetende voedingsmiddelen" gebruikt. Deze laatste woorden stroken niet met de termen van artikel 1, lid 3, eerste streepje, van de richtlijn 94/35/EG van 30 juni 1994 ("een om zijn zoetkracht gebruikt levensmiddel").

De in de Franse tekst van 3° opgenomen woorden "... de quelque ... que ce soit ..." zijn in het Nederlands niet vertaald (1).

(1) Ook artikel 1, lid 3, van de richtlijn 94/35/EG vertoont op dit punt een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

Men redigere de Nederlandse tekst van 3° derhalve als volgt :

"3° "zonder toegevoegde suikers" : waaraan geen mono- of disacchariden of een om zijn zoetkracht gebruikt levensmiddel, van welke aard ook, zijn toegevoegd;".

2. In 4° is sprake van "een soortgelijk voedingsmiddel".

Er zij opgemerkt dat de richtlijn 94/35/EG in artikel 1, lid 3, tweede streepje, het ruimer begrip "soortgelijk produkt" hanteert.

3. Het begrip "quantum satis" (1) van 5° wordt niet gedefinieerd in de voormelde richtlijn 94/35/EG van 30 juni 1994, doch wel in artikel 2, lid 7, van de richtlijn 94/36/EG van 30 juni 1994 inzake kleurstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt. De gecombineerde bepalingen van de artikelen 1, 5°, en 3, § 3, van het ontwerp stemmen met de definitie van die richtlijn overeen.

Er dient evenwel opgemerkt te worden dat artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels het begrip "quantum satis" als volgt definieert : "een gehalte aan toevoegsels, noodzakelijk en

(1) Het woord "quantum" hoeft niet met een hoofdletter geschreven te worden.

voldoende voor het bekomen van het technologische of organoleptische nagestreefde doel". De Raad van State vraagt zich af of dit verschil niet weggewerkt kan worden door een aanpassing van voornoemd artikel 1, 3°, in de zin van de richtlijn.

De volzin beginnende met "In dit geval..." kan uit 5° worden weggelaten vermits artikel 3, § 3, van het ontwerp een voldoende duidelijke verwijzing naar het begrip "quantum satis" bevat.

Artikel 2.

1. In paragraaf 1 schrappe men het woord "eventuele".
2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 2 dienen de woorden "zoetende voedingsmiddelen" vervangen te worden door "om hun zoetkracht gebruikte levensmiddelen" (zie opmerking 1 bij artikel 1).

Artikel 3.

Het is niet duidelijk waarom in paragraaf 5 de woorden "in voorkomend geval" gebruikt worden. Die woorden komen niet voor in de bepaling van artikel 2, lid 4, van de richtlijn 94/35/EG.

Er moet vermeden worden dat, door toevoegingen, de draagwijdte van het voorschrift van de richtlijn gewijzigd

wordt. De geciteerde woorden kunnen dan ook best weggelaten worden.

Artikel 5.

1. In paragraaf 1 dient uit de opsomming van de wijzigende besluiten het koninklijk besluit van 3 augustus 1984 te worden weggelaten. Aan de opsomming dient het koninklijk besluit van 25 november 1991 daarentegen te worden toegevoegd.

2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, 2°, schrijve men "3.5.17" in plaats van "3.5.7".

Artikel 6.

Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, dient de bepaling van paragraaf 2, eerste lid, allicht geschrapt te worden.

Bijlage.

1. De woorden "vitaminen en dieetprodukten", die een aantal keren voorkomen in de bijlage bij de richtlijn, zijn in het ontwerp vervangen door de woorden "te kauwen of stroperige voedingssupplementen/integratiesubstanties voor dieetvoedingsmiddelen".

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt aldus geanticipeerd op een wijzigende richtlijn, die zich thans

.../...

nog in een ontwerpstadium bevindt. Zolang die richtlijn niet definitief goedgekeurd is, dient die werkwijze afgeraden te worden.

2. In de Nederlandse tekst onder de bijlage dienen in fine de woorden "Ons bekend" vervangen te worden door "Gezien".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à transposer dans le droit interne, la directive 94/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1994 concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires.

L'arrêté en projet trouve essentiellement son fondement légal dans l'article 4, § 1er, 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. Selon cette disposition, le Roi est autorisé à établir la liste des additifs qui peuvent être utilisés dans les denrées alimentaires et à en fixer les critères de pureté. Il peut en outre désigner les denrées alimentaires auxquelles des additifs peuvent être ajoutés, en déterminer la teneur maximale ainsi que le mode d'expression de cette teneur, et indiquer les informations qui doivent figurer sur l'emballage des denrées alimentaires.

Dans la mesure où les règles en projet comportent des prescriptions relatives au commerce et à l'étiquetage d'édulcorants (articles 3, 4 et 6, § 2), le projet tient son fondement légal de l'article 4, § 4, de la loi précitée du 24 janvier 1977.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet soumis pour avis n'a pas fait l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres. Les auteurs du projet ont considéré que le fondement légal de celui-ci ne doit pas être recherché à l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977, précitée, selon lequel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'arrêté en projet trouve effectivement son fondement légal à l'article 4, §§ 1er et 4, de la loi, qui autorise le Roi à prendre des mesures d'exécution déterminées en ce qui concerne les additifs. Ces dispositions ne font pas mention d'une délibération en Conseil des Ministres.

Le fonctionnaire délégué a toutefois attiré l'attention du Conseil d'Etat sur un arrêt de la Cour de cassation du 30 avril 1992, selon lequel tout arrêté pris en exécution de la loi du 24 janvier 1977 et rendant le droit interne conforme à une directive de la Communauté européenne, doit, pour satisfaire à l'article 20, § 1er, de cette loi, être délibéré en Conseil des Ministres (1).

(1) Cass., 30 avril 1992, Pas., 1992, I, p. 763, n° 454. Pour l'arrêt attaqué, voir Liège, 13 juillet 1990, avec note de J.-F. Neuray, J.L.M.B., 1991, 763. Voir également, pour une approbation de la jurisprudence de la Cour de cassation, M. Verhaeghe, "Over gevaarlijke preparaten en (nog) gevaarlijker wetsbepalingen", R.W., 1995-96, 873-875.

L'arrêt susvisé donne une réponse à la question de savoir si une mesure d'exécution, qui trouve un fondement légal dans une disposition de la loi du 24 janvier 1977, doit nécessairement être réputée avoir été prise en application de l'article 20, § 1er, de cette loi, si l'objet de cette mesure consiste dans la transposition de dispositions du droit international ou supranational. Dans le cadre de la présente demande d'avis, cette question mérite un examen plus approfondi.

1.1. La loi du 24 janvier 1977 comporte bon nombre de dispositions qui chargent le Roi de prendre des mesures d'exécution. A l'exception de l'article 20, § 1er, ces dispositions ne prévoient pas la délibération en Conseil des Ministres.

L'article 20, § 1er, est formulé comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre dans le cadre du champ d'application de la présente loi toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

Ainsi qu'il a été explicité dans l'exposé des motifs relatif au projet qui a conduit à la loi du 24 janvier 1977, la disposition citée autorise le Roi à "adapter la loi aux obligations qui peuvent être imposées à

la Belgique par des règlements, décisions, ou directives de la (C.E.)" (1).

Le pouvoir ainsi déferé au Roi est plus vaste que celui visé à l'article 108 de la Constitution, et qui concerne la prise de mesures en exécution de la loi. L'habilitation à modifier des dispositions législatives trouve un appui à l'article 105 de la Constitution, aux termes duquel le Roi a notamment les pouvoirs que "lui attribuent formellement les lois particulières portées en vertu de la Constitution même" (2).

L'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 doit donc être considéré comme une disposition qui étend le pouvoir du Roi au delà des limites de l'exécution proprement dite de la loi.

Une disposition semblable se retrouve dans des dizaines d'autres dispositions législatives, chaque fois en vue de l'adaptation indispensable de la législation à des obligations internationales. Dans toutes ces dispositions, le pouvoir du Roi pour fixer des normes ayant force de loi est rendu tributaire d'une délibération en Conseil des Ministres. Avec d'autres exigences parfois, cette délibération est considérée comme une garantie essentielle, au sens d'un contrepoids à la renonciation à l'exercice d'une

(1) Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 14.

(2) Cons. Cass., 3 mai 1974, avec concl. proc. gén. W.J. Ganshof van der Meersch, Pas., 1974, I, 911.

compétence par le législateur (1). Pareille garantie se conçoit, si l'on tient compte du fait que le Roi se voit accorder le pouvoir de donner exécution à des règles de droit qui n'ont pas été fixées par le législateur même. En d'autres termes, le Roi ne peut élaborer que sous des conditions bien déterminées des règles dont les principes de base n'ont pas été arrêtés par le législateur même.

1.2. Le Conseil d'Etat estime que la situation est tout autre lorsque, pour prendre une mesure d'exécution, le Roi peut trouver un fondement légal dans une disposition de la loi, autre que l'article 20, § 1er, précité. En effet, dans de tels cas, les limites posées à l'intervention du pouvoir exécutif ont été prévues, par définition, par le législateur même.

Même lorsque la mesure d'exécution d'une telle disposition législative tend simultanément à la transposition, dans le droit belge, d'une disposition de droit international ou supranational, le Roi trouve dans la disposition visée un fondement légal suffisant en soi. Si l'on exige, dans ces conditions, que le Roi respecte la forme particulière, imposée par l'article 20, § 1er, de la loi, pour prendre des mesures dont le législateur n'a pas fixé les principes de base, cela revient à considérer que l'article 20, § 1er, limite les possibilités d'intervention du Roi. Toutefois, pareille interprétation n'est pas conforme

(1) Voir, purement à titre d'exemple, le rapport fait par la commission de la Chambre sur le projet qui a abouti à la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, Doc. parl., Chambre, S.E. 1968, n° 89-2, p. 4.

à la ratio legis de cette disposition qui, ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, tend au contraire à élargir les pouvoirs du Roi.

Le Conseil d'Etat estime, dès lors, que si un arrêté royal est pris en exécution d'une disposition de la loi du 24 janvier 1977, autre que l'article 20, § 1er, la délibération en Conseil des Ministres n'est pas requise, même si la mesure tend simultanément à transposer dans le droit belge une directive de la Communauté européenne (1).

2. Le présent projet est soumis au Conseil d'Etat sans que l'avis du Conseil supérieur d'hygiène ait été recueilli.

En principe, cet avis est requis sur la base de l'article 9, § 2, de la loi du 24 janvier 1977. L'arrêté en projet apporte, en effet, des modifications à la liste des additifs autorisés, ainsi qu'aux conditions auxquelles certains de ces additifs sont soumis.

En l'espèce, le gouvernement peut cependant invoquer l'article 20, § 4, inséré dans la loi du 24 janvier 1977 par la loi du 22 mars 1989. Selon cette disposition l'avis du Conseil supérieur d'hygiène n'est pas requis "lorsque les arrêtés pris en exécution de la présente loi résultent des obligations découlant des traités inter-

(1) Le Conseil d'Etat aboutit ainsi à une autre conclusion que la Cour de cassation. En vue de la sécurité juridique, le gouvernement pourrait évidemment prendre une initiative législative, visant à lever tout doute possible quant à la portée de l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977.

nationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci". Cette disposition - qui a manifestement une portée générale et n'est pas limitée aux cas tombant sous l'application des autres paragraphes de l'article 20 (1) - a été insérée dans la loi du 24 janvier 1977 pour éviter que des avis inutiles ne soient recueillis, notamment au sujet de règles qui doivent être inscrites, en tout état de cause, dans le droit interne et qui doivent correspondre, quant à la teneur, avec les traités et actes internationaux visés (2).

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'arrêté en projet tend à la transposition, dans le droit interne, d'une directive de la Communauté européenne. Dans les circonstances données, l'on peut donc passer outre à l'obligation de recueillir l'avis du Conseil supérieur de l'hygiène.

3. Les prescriptions en matière d'étiquetage, contenues aux articles 4 et 6, § 2, du projet, portent sur un domaine qui est également régi par l'article 14 de la loi du

(1) Voir d'ailleurs, en ce qui concerne la Commission consultative en matière de denrées alimentaires, la disposition analogue de l'article 22, § 3, de la loi du 24 janvier 1977. Cons., a contrario, C.E., 26 juin 1986, Brulez, n° 26.775, avec note de W. Lambrechts, R.W., 1986-87, 1396.

(2) Voir l'exposé des motifs et les rapports de commission relatifs au projet qui a conduit à 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, Doc. parl., Sénat, 1985-86, n° 363-1, pp. 2 et 6, et n° 363-2, p. 3; Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 703-3, pp. 4-5.

14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Il y a donc lieu de tenir compte de l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991, relatif aux mesures prises - en exécution d'une autre loi - entre autres dans le domaine du chapitre II de la loi du 14 juillet 1991, à l'initiative d'autres ministres que ceux qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions et qui concernent des produits ou des services réglementés ou susceptibles d'être réglementés en exécution de la loi précitée. Aux termes de la disposition citée, dans un cas de l'espèce, l'arrêté concerné doit porter dans son préambule référence à l'accord des ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions, et les mesures doivent être proposées conjointement par les ministres intéressés et exécutées par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Le premier alinéa du préambule devrait viser également le paragraphe 4 de l'article 4 de la loi du 24 janvier 1977 (voir ci-dessus, l'examen de la portée et du fondement légal du projet).

La référence à l'article 20, § 4, peut être omise, dès lors que cette disposition ne procure aucun fondement légal au projet.

.../...

2. Au deuxième alinéa, les mots "des Communautés européennes" peuvent être omis.

Il y aurait lieu, en outre, de compléter ce deuxième alinéa comme suit : "..., modifiée par la directive 94/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1994;".

3. Dès lors que l'arrêté en projet abroge plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 27 juillet 1978 ainsi que l'article 2, 5°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1980, le préambule devrait également viser ces arrêtés.

Il conviendrait, dès lors, d'insérer les alinéas suivants au préambule, après la référence aux directives européennes :

"Vu l'arrêté royal du 27 juillet 1979 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires, modifié par les arrêtés royaux des 17 avril 1980, 2 octobre 1980, 15 octobre 1981, 22 juin 1982, 12 juillet 1984, 13 novembre 1985, 18 novembre 1987, 30 juin 1989, 27 novembre 1990, 25 novembre 1991 et 12 août 1994;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1980 relatif au commerce et à l'étiquetage des additifs, notamment l'article 2, 5°;".

Article 1er.

.../...

1. Dans le texte néerlandais du 3^o, il est fait usage, dans la définition de la notion "zonder toegevoegde suikers", des mots "zoetende voedingsmiddelen". Ces derniers mots ne concordent pas avec les termes de l'article 1er, paragraphe 3, premier tiret, de la directive 94/35/CE du 30 juin 1994 ("een om zijn zoetkracht gebruikt levensmiddel").

Les mots "... de quelque ... que ce soit ...", figurant dans le texte français, n'ont pas été traduits en néerlandais (1).

Il y aurait donc lieu de rédiger le texte néerlandais du 3^o comme suit :

"3^o "zonder toegevoegde suikers" : waaraan geen mono- of disacchariden of een om zijn zoetkracht gebruikt levensmiddel, van welke aard ook, zijn toegevoegd;".

2. Au 4^o il est fait mention d'une "denrée alimentaire similaire".

Il y a lieu d'observer que la directive 94/35/CE fait appel, en son article 1er, alinéa 3, deuxième tiret, à la notion plus large de "produit similaire".

(1) De même, l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 94/35/CE présente sur ce point une discordance entre le texte français et le texte néerlandais.

3. La notion de "quantum satis" (1), figurant au 5°, est définie, non dans la directive 94/35/CE du 30 juin 1994, précitée, mais à l'article 2, paragraphe 7, de la directive 94/36/CE du 30 juin 1994 concernant les colorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires. Les dispositions combinées des articles 1er, 5°, et 3, § 3, du projet correspondent à la définition de cette directive.

Il faut cependant observer que l'article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires définit comme suit la notion de "quantum satis" : "une teneur en additifs nécessaire et suffisante pour l'obtention du but technologique ou organoleptique recherché". Le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de savoir si cette différence ne peut pas être éliminée en adaptant l'article 1er, 3°, précité, dans le sens de la directive.

Au 5°, la phrase commençant par les mots "Dans ce cas ..." peut être omise, dès lors que l'article 3, § 3, du projet contient une référence suffisamment claire à la notion de "quantum satis".

Article 2.

1. Au paragraphe 1er, il y aurait lieu de supprimer le mot "éventuelles".

(1) Le mot "quantum" ne doit pas s'écrire avec une majuscule.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, il conviendrait de remplacer les mots "zoetende voedingsmiddelen" par les mots "om hun zoetkracht gebruikte levensmiddelen" (voir l'observation 1, relative à l'article 1er).

Article 3.

L'on n'aperçoit pas pourquoi il est fait usage, au paragraphe 5, des mots "le cas échéant". Ces mots ne figurent pas à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 94/35/CE.

Il y a lieu d'éviter que la portée de la prescription de la directive ne soit modifiée du fait d'ajouts. Il serait préférable, dès lors, d'omettre les mots cités.

Article 5.

1. Au paragraphe 1er, il y aurait lieu, dans l'énumération des arrêtés modificatifs, d'omettre l'arrêté royal du 3 août 1984. Il conviendrait, par contre, d'ajouter à l'énumération l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, 2°, il y aurait lieu d'écrire "3.5.17" au lieu de "3.5.7".

Article 6.

Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est émis, il y aurait sans doute lieu de supprimer le paragraphe 2, alinéa 1er.

Annexe.

1. Les mots "vitamines et préparations diététiques", qui sont utilisés plusieurs fois dans l'annexe à la directive, ont été remplacés dans le projet par les mots "compléments alimentaires/intégrateurs de régime diététique à mâcher ou syrupeux (lire : "sirupeux")".

Selon le fonctionnaire délégué, on anticipe ainsi sur une directive modificative, qui se trouve encore, à l'heure actuelle, au stade de projet. Tant que cette directive n'aura pas été définitivement approuvée, ce procédé est à déconseiller.

2. Dans le texte néerlandais de l'annexe, il y aurait lieu de remplacer, à la fin, les mots "Ons bekend" par le mot "Gezien".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

de Heer :
Monsieur : A. ALEN,
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.