

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 7 december 1995 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake de algemene voedingsmiddelenhygiëne", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 21 mei en 18 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 7 décembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'hygiène générale des denrées alimentaires", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 21 mai et 18 juin 1996, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt grotendeels de omzetting in het interne recht van de richtlijn 93/43/EEG van de Raad van 14 juni 1993 inzake levensmiddelenhygiëne (1).

Deze richtlijn voert minimumnormen (2) in inzake levensmiddelenhygiëne en inzake het toezicht op de naleving van die normen.

De genoemde richtlijn stelt in dit verband dat "de algemene voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne die in acht moeten worden genomen bij bereiding, verwerking, vervaardiging, verpakking, opslag, vervoer, distributie, hantering en aanbieding ten verkoop of levering aan de consument, moeten worden geharmoniseerd om de volksgezondheid te beschermen" (3).

---

(1) Niet alle bepalingen van het ontwerp beogen de omzetting van de richtlijn. Een aantal bepalingen (voornamelijk in de bijlagen) zijn eenvoudig overgenomen uit het koninklijk besluit van 11 oktober 1985 betreffende de hygiëne van lokalen en personen in de voedingssector.

(2) Zie artikel 7, lid 1, van de richtlijn 93/43/EEG.

(3) Achtste lid van de aanhef van de richtlijn.

2. Artikel 1 van het ontwerp bevat een aantal definities. De afbakening van het toepassingsgebied van het ontworpen besluit wordt geregeld in artikel 2. De artikelen 3 en 4 behandelen het principe van de naleving van een aantal hygiëne-eisen en de organisatie van veiligheidsprocedures bij de fabricage en het in de handel brengen van voedingsmiddelen. De criteria voor het opstellen van een gids voor goede hygiënische praktijken en de procedure voor de goedkeuring ervan worden geregeld in artikel 6. De artikelen 5, 7 en 9 hebben betrekking op de naleving en de controle van de regeling. De bijlage bevat onder meer de hygiëne-eisen. Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat de minister met betrekking tot sommige van die hygiëne-eisen afwijkingen kan toestaan.

#### RECHTSGROND.

1. In de aanhef van het ontwerp worden de artikelen 2 en 3 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten als rechtsgrond ingeroepen.

Artikel 2, eerste lid, van de voornoemde wet bevat een algemene machtiging aan de Koning om in het belang van de volksgezondheid regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

.../...

Het tweede lid bevat vervolgens een niet-limitatieve opsomming van mogelijkheden om deze bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel 3 machtigt de Koning om, eveneens in het belang van de volksgezondheid, een aantal andere maatregelen te nemen. Zo kan de Koning maatregelen voorschrijven voor personen die aan de fabricage of de handel van voedingsmiddelen meewerken (artikel 3, 1°, a), de maatregelen inzake voedingsmiddelen van toepassing maken op voorwerpen of stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen (artikel 3, 2°, a), regels vaststellen met betrekking tot de plaatsen waar de fabricage, de handel en het verbruik van voedingsmiddelen plaatsvinden (artikel 3, 3°, a), en het gebruik en de hygiëne reglementeren van voertuigen en distributieapparaten voor voedingsmiddelen (artikel 3, 3°, c).

De aangehaalde wetsbepalingen verlenen aan de Koning een ruime bevoegdheid om regelend op te treden op het vlak van de voedingsmiddelenhygiëne. Zij vormen inderdaad een rechtsgrond voor het merendeel van de bepalingen van het ontwerp.

2. Enkele bepalingen van het ontwerp doen evenwel vragen rijzen.

2.1. In de eerste plaats kan betwisting bestaan over de vraag of de artikelen 3, 2°, en 4 tot 6 van het ontwerp, in verband met de veiligheidsprocedures en de gidsen voor goede

.../...

hygiënische praktijken, beschouwd kunnen worden als bepalingen die de Koning kan vaststellen met toepassing van de artikelen 2 en 3, 3<sup>o</sup>, a, van de wet.

Mochten de voornoemde wetsbepalingen niet dermate ruim geïnterpreteerd kunnen worden dat zij een rechtsgrond bieden voor de aangehaalde bepalingen van het ontwerp, dan moet in elk geval vastgesteld worden dat die laatste bepalingen strekken tot de omzetting van de artikelen 3, lid 2, en 5 van de richtlijn 93/43/EEG. In dat geval vindt de Koning in artikel 20, § 1, van de wet een voldoende rechtsgrond om "alle vereiste maatregelen (te) treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit (de richtlijn)".

Wel is bij voornoemd artikel 20, § 1, van de wet vereist dat de desbetreffende koninklijke besluiten in Ministerraad worden overlegd. Om het risico van een betwisting van de wettigheid van de genoemde bepalingen van het ontworpen besluit te vermijden, zou het ontwerp dus best aan de Ministerraad worden voorgelegd.

2.2. Artikel 7, §§ 1 en 2, van het ontwerp bevat bepalingen in verband met het toezicht op de naleving van het ontworpen besluit.

Die bepalingen strekken tot de omzetting van artikel 8, lid 1, van de richtlijn 93/43/EEG.

.../...

Aldus vinden zij een rechtsgrond in artikel 11, § 4, van de wet, naar luid waarvan de Koning regels voor de inspectie en de controle kan vaststellen, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten.

2.3. Artikel 7, § 3, van het ontwerp verleent aan de "optredende ambtenaren" de bevoegdheid om het gebruik van de bij het ontworpen besluit geregementeerde plaatsen, voertuigen en voorwerpen te verbieden.

Die bepaling kan geacht worden te zijn genomen ter omzetting van artikel 9, lid 1, van de richtlijn 93/43/EEG, naar luid waarvan de bevoegde autoriteiten, als zij vaststellen dat het niet naleven van de veiligheidsprocedures of van de hygiënevoorschriften de veiligheid of de gezondheid (lees : de salubriteit) van levensmiddelen in gevaar kan brengen, de "nodige maatregelen" nemen. Bij wijze van voorbeeld worden in genoemd artikel 9, lid 1, immers de volgende maatregelen vermeld : "het uit de handel nemen en/of de vernietiging van het levensmiddel of de gehele of gedeeltelijke sluiting van de onderneming voor een passende periode".

Door aan de bevoegde ambtenaren de machten te verlenen, bedoeld in artikel 7, § 3, van het ontwerp, doet de Koning niets anders dan een maatregel nemen die vereist is ter uitvoering van de verplichting om, in het belang van de veiligheid of de salubriteit van levensmiddelen, passende maatregelen te nemen. Voor het nemen van een dergelijke maatregel vindt de Koning een rechtsgrond in het hiervóór reeds vermelde artikel 20, § 1, van de wet.

.../...

Zoals hiervóór eveneens reeds werd gesteld, is het nemen van zulke maatregel evenwel onderworpen aan het vereiste van het overleg in Ministerraad. Het voorliggende advies wordt gegeven onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat over het ontwerp, of ten minste over de bepalingen van artikel 7, § 3, ervan, alsnog in Ministerraad wordt beraadslaagd.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 8, lid 1, van de richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften bepaalt dat de Lid-Staten onmiddellijk ieder ontwerp van technisch voorschrift (1) dienen mede te delen aan de Europese Commissie, tenzij het ontwerp slechts een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft.

---

(1) Een technisch voorschrift is, luidens artikel 1, eerste alinea, 9, van de richtlijn 83/189/EEG, "een technische specificatie of andere eis, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling of het gebruik in een Lid-Staat of in een groot deel van een Lid-Staat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 10, van de Lid-Staten die de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een produkt verbieden".

Een gelijkaardige bepaling is terug te vinden in artikel 7, lid 3, van de eerdergenoemde richtlijn 93/43/EEG. Naar luid van die bepaling moeten de Lid-Staten die overwegen nieuwe wetgeving inzake de hygiëne van levensmiddelen vast te stellen of de bestaande wetgeving te wijzigen, de voorgenomen maatregelen mededelen aan de Commissie (1).

De meeste bepalingen van het ontwerp houden niet meer in dan een bevestiging van regels die thans reeds voorkomen in het genoemde koninklijk besluit van 11 oktober 1985, of strekken tot de omzetting in het interne recht van de richtlijn 93/43/EEG. Ontwerp-bepalingen van die aard hoeven niet vooraf aan de Europese Commissie te worden medegedeeld.

Het ontwerp bevat echter ook bepalingen die wel onder toepassing van de verplichting tot voorafgaande mededeling aan de Commissie vallen. Dit is met name het geval voor artikel 11, zoals trouwens door de gemachtigde ambtenaar wordt erkend. Ook punt 3.5.6 van de bijlage lijkt een dergelijke bepaling te zijn. Gelet op de techniciteit van de in het ontwerp opgenomen voorschriften is het de Raad van State niet mogelijk met zekerheid te besluiten dat er geen andere bepalingen van die aard zijn.

---

(1) Ingevolge artikel 8, lid 5, van de richtlijn 83/189/EEG kan aan het vereiste van de mededeling, bedoeld in het hiervóór genoemde artikel 8, lid 1, te dezen worden voldaan door een mededeling verricht in het kader van de richtlijn 93/43/EEG.

Wat de aan de Commissie mede te delen bepalingen betreft, wordt het voorliggende advies gegeven onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat zulke mededeling alsnog plaatsvindt.

2. Volgens artikel 189, derde lid, van het E.G.-Verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Te dezen bepaalt artikel 7, lid 1, van de richtlijn 93/43/EEG dat de Lid-Staten weliswaar nationale bepalingen inzake de hygiëne, die specifiekere zijn dan die van de richtlijn, kunnen handhaven, wijzigen of invoeren, doch dit is slechts toegestaan op voorwaarde onder meer dat die nationale bepalingen niet minder streng zijn dan die vervat in de bijlage bij de richtlijn.

Het onderzoek van de overeenstemming tussen de minimumnormen van de richtlijn en de bepalingen van het ontwerp, met inbegrip van die welke overgenomen zijn van het koninklijk besluit van 11 oktober 1985, is geen eenvoudige zaak, gelet op het feit dat het ontwerp de structuur van de richtlijn niet volledig volgt, evenals op het feit dat het ontwerp de terminologie van de richtlijn niet steeds

.../...

overneemt (1). Bovendien gaat het vaak om voorschriften met een uitgesproken technisch karakter.

In die omstandigheden kan de Raad van State slechts vaststellen dat het hem, op zicht van het ontwerp, niet mogelijk is na te gaan of ten volle voldaan is aan de verplichting tot omzetting van de richtlijn in het interne recht.

3. Luidens artikel 4, 1<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 4 december 1995 tot onderwerping aan vergunning van plaatsen waar voedingsmiddelen gefabriceerd of in de handel gebracht worden of met het oog op uitvoer behandeld worden, moet een inrichting, om een vergunning tot uitbating te kunnen bekomen, voldoen aan de reglementaire bepalingen met betrekking tot de hygiëne die op deze inrichting van toepassing zijn.

Er blijkt aldus een band te bestaan tussen het genoemde koninklijk besluit en het ontworpen besluit. Beide besluiten zijn trouwens genomen ter uitvoering van dezelfde wet van 24 januari 1977. Niettemin moet vastgesteld worden dat de bepalingen van het ontwerp niet afgestemd zijn op die van het koninklijk besluit van 4 december 1995.

---

(1) Men vergelijk bijvoorbeeld de term "inrichting" van het ontwerp (artikel 1, 2<sup>o</sup>, van het ontwerp, in samenhang met artikel 1, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de voornoemde wet van 24 januari 1977) met de term "levensmiddelenbedrijf" van de richtlijn (artikel 2, tweede streepje), of de term "voedingsmiddelenhygiëne" van het ontwerp (artikel 1, 5<sup>o</sup>) met de term "levensmiddelenhygiëne" van de richtlijn (artikel 2, eerste streepje).

Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar het verschil tussen de definitie van het begrip "inrichting" in artikel 1, 2°, van het ontwerp en de definitie van hetzelfde begrip in artikel 1, 1°, van het genoemde koninklijk besluit.

Voorts kan erop gewezen worden dat de plaats waar voedingsmiddelen worden gefabriceerd of in de handel gebracht, in artikel 1, 1°, van het ontwerp "lokaal" genoemd wordt - te onderscheiden van het begrip "inrichting" (artikel 1, 2°) -, terwijl die plaats in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 4 december 1995 "inrichting" genoemd wordt.

Om redenen van duidelijkheid en consistentie van regelgeving zou het aanbeveling verdienen de terminologie van beide besluiten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST.

##### Aanhef.

1. Rekening houdend met hetgeen hiervóór in verband met de rechtsgrond is opgemerkt, herschrijf men het eerste lid als volgt :

"Gelet op de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, inzonderheid op de artikelen 2, 3, 3°, a, vervangen bij de wet van 22 maart 1989, 11, § 4, toegevoegd bij de wet van 9 februari 1994, en 20, § 1;"

.../...

2. Het ontwerp beoogt niet de omzetting als zodanig van de richtlijn 83/189/EEG, die slechts betrekking heeft op een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. De verwijzing naar die richtlijn, in het derde lid van de aanhef, is bijgevolg overbodig, en dient weggelaten te worden.

3. Vermits artikel 11 van het ontwerp beoogt het koninklijk besluit van 4 februari 1980 betreffende het in de handel brengen van te koelen voedingsmiddelen te wijzigen, voege men in de aanhef, na de verwijzing naar de richtlijn 93/43/EEG, een nieuw (derde) lid in, luidend als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 4 februari 1980 betreffende het in de handel brengen van te koelen voedingsmiddelen, inzonderheid op artikel 3 en de bijlage, gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 oktober 1980;".

4. Rekening houdend met de opmerkingen in verband met de rechtsgrond, verwijze men in de voordrachtformule naar de beraadslaging in Ministerraad.

#### Artikel 1.

1. In artikel 1, 5°, schrijve men : "voedingsmiddelenhygiëne, hierna hygiëne genoemd".

.../...

2. De definities van de begrippen "waar nodig", "gebruik van tabak" en "drinkbaar water" (lees : "drinkwater"), in het ontwerp opgenomen in artikel 1, 6°, 9° en 10°, horen eerder thuis in een voorwoord bij de bijlage (1) (zie hierna, opmerking 2 bij de bijlage).

Men schrijve in elk geval, wat artikel 1, 6°, betreft :

"waar nodig : waar nodig met het oog op de veiligheid en de salubriteit van voedingsmiddelen;".

3. De term "HACCP"-systeem, gedefinieerd in artikel 1, 8°, van het ontwerp, komt voor het overige enkel voor in artikel 4, 1°, van het ontwerp. In de laatstgenoemde bepaling wordt die term enkel gebruikt om de bron aan te geven, welke gediend heeft als inspiratie voor de aldaar nader uitgewerkte methodologie.

Het is legistiek niet gebruikelijk om in een normatieve tekst te verwijzen naar een inspiratiebron, als daar voor het overige geen enkel rechtsgevolg uit afgeleid wordt. De verwijzing naar het "HACCP"-systeem kan in artikel 4, 1°, dan ook best weggelaten worden; meteen dient ook de definitie in artikel 1, 8°, weggelaten te worden.

---

(1) De definitie van "waar nodig" is trouwens ontleend aan het voorwoord van de bijlage gevoegd bij de richtlijn 93/43/EEG.

Indien de definitie van artikel 1, 8°, toch behouden blijft, moet in elk geval opgemerkt worden dat het gebruik van afkortingen in reglementaire teksten te mijden is. Indien afkortingen echt nodig zijn, dan dienen zij de eerste keer dat zij gebruikt worden, te worden verklaard (1). Men redigere 8°, gelet op de zevende considerans en artikel 3, lid 2, van de richtlijn 93/43/EEG, derhalve als volgt :

"8° "HACCP"-systeem : het systeem van de analyse van risico's en van de kritische controlepunten voor de beheersing ervan ("Hazard Analysis and Critical Control Points"), waarvan de richtlijnen voor de toepassing voorkomen in de "Codex Alimentarius", deel A. Aanbevolen internationale richtlijnen voor de praktijk. Grondbeginselen van de levensmiddelenhygiëne, tweede herziening (1985), van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties;"

---

(1) H. COREMANS en M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevings-techniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, 1994, p. 89, nr. 157.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 11°, schrijve men, overeenkomstig de terminologie gehanteerd in de artikelen 5, tweede lid, en 6, §§ 1 en 3, van het ontwerp, "bevoegde overheid" in plaats van "bevoegde autoriteit".

Dezelfde opmerking geldt voor de overige bepalingen van het ontwerp waarin de term "bevoegde autoriteit" voorkomt (zie bijvoorbeeld de artikelen 6, § 2, 7, § 1, en 8).

5. De term "optredende ambtenaar", gedefinieerd in artikel 1, 12°, verwijst impliciet naar artikel 11, § 1, van de wet van 24 januari 1977. Gelet op de term gebruikt in artikel 11, § 3, van die wet, schrijve men ook in het ontwerp "toezichthoudende ambtenaar". Men verwijze bovendien uitdrukkelijk naar genoemd artikel 11, § 1.

Artikel 1, 12°, kan bijgevolg best geredigeerd worden als volgt :

"12° toezichthoudende ambtenaar : elke persoon bedoeld in artikel 11, § 1, van de wet van 24 januari 1977 betreffende ..., belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen van die wet en van de besluiten genomen ter uitvoering ervan".

.../...

### Artikel 2.

1. In de Franse tekst van paragraaf 2, 1º, schrijve men, overeenkomstig artikel 2, eerste streepje, van de richtlijn 93/43/EEG, "par exemple" in plaats van "notamment".

2. De uitzondering van paragraaf 2, 2º, komt niet voor in de richtlijn 93/43/EEG. Volgens de gemachtigde ambtenaar gaat het hier niet om een uitzondering, doch eerder om een toelichting bij het begrip "primaire landbouwproductie".

Indien die opvatting juist is, kunnen de bepalingen van paragraaf 2, 1º, en van paragraaf 2, 2º, beter tot één geheel omgewerkt worden.

### Artikel 3.

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het begrip "verantwoordelijke van de inrichtingen" in de inleidende zin niet hetzelfde als het begrip "uitbater" in de definitie van artikel 1, 2º, van het hiervóór genoemde koninklijk besluit van 4 december 1995.

De specifieke betekenis van het eerstgenoemde begrip zou dan ook best in het ontwerp verduidelijkt worden.

.../...

2. De bepalingen van artikel 3, 1° en 2°, zijn niet helemaal afgestemd op de definitie van het begrip "voedingsmiddelenhygiëne" of "hygiëne" in artikel 1, 5°, van het ontwerp. De Raad van State geeft de volgende formuleringen ter overweging, waarbij de redactie van artikel 3, 1°, aansluit bij die van artikel 3, lid 1, van de richtlijn 93/43/EEG :

"1° ervoor zorgen dat de fabricage en het in de handel brengen op hygiënische wijze plaatsvinden;

2° ervoor zorgen dat op de hygiëne gerichte veiligheidsprocedures worden vastgesteld, toegepast, nageleefd en herzien, overeenkomstig de bepalingen van artikel 4;".

#### Artikel 4.

1. Wat de verwijzing naar het "HACCP"-systeem in 1° betreft, wordt verwezen naar de opmerking 3 bij artikel 1.

2. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de voorschriften vervat in 2° tot 5° niet voorkomen in de richtlijn, doch een logische uitwerking vormen van het vereiste om de naleving van de veiligheidsprocedures te verzekeren. De Raad van State kan het met die opvatting eens zijn.

.../...

3. In de Nederlandse tekst van 4°, eerste lid, tweede volzin, schrijve men : "Een model van deze documentatie is opgenomen ...".

#### Artikel 5.

Zoals de bepaling van het eerste lid geformuleerd is, lijkt zij aan de verantwoordelijken van een inrichting een bewijslast op te leggen, die afwijkt van het in strafzaken geldende beginsel dat de bewijslast op de vervolgende partij rust. Die bepaling zou beter anders geredigeerd worden.

Artikel 5 van het ontwerp zou ook nauwer moeten aansluiten bij hetgeen bepaald is in artikel 5, leden 1 en 4, van de richtlijn 93/43/EEG. Uit de laatstgenoemde bepalingen blijkt dat het vrijwillig volgen van de richtlijnen vervat in een gids voor goede hygiënische praktijken gestimuleerd moet worden, omdat zulke richtlijnen beschouwd kunnen worden als preciseringen van de meer algemene hygiënevoorschriften bedoeld in artikel 3, inzonderheid lid 3, van de richtlijn (en in artikel 3, 3°, van het ontwerp).

In het licht van het voorgaande zou artikel 5 van het ontwerp als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Inrichtingen die beantwoorden aan de richtlijnen vervat in een voor de betrokken sector goedgekeurde gids, worden geacht te voldoen aan de hygiëne-eisen bedoeld in artikel 3, 3°".

.../...

Artikel 6.

1. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 1, eerste lid, 2°, tweede streepje, stemmen niet helemaal overeen ("alle mogelijke gevaren"/"des dangers possibles").
2. In het tweede lid kan de term "aanbevolen internationale richtlijnen inzake hygiëne van de Codex Alimentarius" gepreciseerd worden. De Raad van State verwijst naar zijn tekstvoorstel bij artikel 1, 8°, van het ontwerp (opmerking 3 bij artikel 1).
3. De bepalingen in verband met de procedure voor de goedkeuring van een gids, bedoeld in paragraaf 2, zouden omwille van de lengte van die paragraaf beter in een afzonderlijk artikel ondergebracht worden.
4. In de eerste zin van paragraaf 2, 2°, schrijve men : "de bevoegde overheid gaat na of de gids voldoet aan de in § 1 geformuleerde criteria en legt de gids ...".
5. In paragraaf 2, 4°, schrijve men duidelijkheids- halve, gelet op het bepaalde in 2° : "... , met het advies van de Commissie van Advies inzake voedingsmiddelen en, in voorkomend geval, met het advies van de Hoge Gezondheids- raad;".

.../...

6. De woorden "de titel", in de Nederlandse tekst van paragraaf 2, 5°, moeten vervangen worden door "het opschrift".

7. Het bepaalde in paragraaf 2, 6°, maakt geen deel uit van de initiële goedkeuringsprocedure en wordt derhalve beter geformuleerd als een afzonderlijk tweede lid van paragraaf 2.

#### Artikel 7.

1. Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, strekt artikel 7 ertoe, althans in de paragrafen 1 en 2, om uitvoering te geven aan artikel 8, inzonderheid leden 1 en 2, van de richtlijn 93/43/EEG.

In artikel 7, § 1, van het ontwerp is sprake van de gids, doch zonder verwijzing naar de hygiëne-eisen bedoeld in de bijlage bij het ontworpen besluit. Die hygiëne-eisen worden wel vermeld in artikel 7, § 2, ook al handelt die bepaling over de controle van de veiligheidsprocedures.

Het komt de Raad van State voor dat in de paragrafen 1 en 2 van artikel 7 een duidelijker onderscheid gemaakt moet worden tussen de hygiëne-eisen en de veiligheidsprocedures. Bovendien zouden het vrijwillig karakter van een gids voor goede hygiënische praktijken en het

.../...

verband tussen zulke gids en de opgelegde hygiëne-eisen beter tot uiting moeten komen.

De Raad van State geeft de volgende redactie ter overweging :

"§ 1. De toezichthoudende ambtenaren voeren tijdens hun controles de volgende handelingen uit :

- 1° zij gaan na of voldaan is aan de hygiëne-eisen bedoeld in artikel 3, 3°;
- 2° zij gaan na of veiligheidsprocedures zijn vastgesteld en worden toegepast, en of zij beantwoorden aan de eisen bepaald in artikel 4.

Zij kunnen elk document, elke registratie of elke andere inlichting, welke hun medegedeeld is door de verantwoordelijken van de inrichting en welke betrekking heeft op de veiligheid en de salubriteit van de voedingsmiddelen of op de veiligheidsprocedures, raadplegen en in aanmerking nemen.

§ 2. Indien in een inrichting vrijwillig een door de bevoegde overheid goedgekeurde gids wordt toegepast, gaan de toezichthoudende ambtenaren na in hoeverre deze gids in de inrichting werkelijk wordt toegepast".

2. De zinsnede "met vermelding van de reden van die maatregel" in het tweede lid van paragraaf 3 gaat niet verder dan de formele motiveringsverplichting die reeds opgelegd wordt bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de

.../...

uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Die zinsnede is derhalve overbodig, en kan best weggelaten worden.

### Artikel 8.

Bij dit artikel wordt aan de minister bevoegd voor volksgezondheid de macht gegeven om afwijkingen toe te staan, eventueel per sector, op sommige bepalingen van de bijlage bij het ontworpen besluit. In de bedoelde bijlage is op een aantal plaatsen uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van afwijking (zie deel I, punten 2.1, a, b, e en f, 3.2.3 en 4.4).

Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft de in artikel 8 bedoelde afwijkingsmogelijkheid betrekking op alle bepalingen van de bijlage, en niet enkel op die waarin uitdrukkelijk in zulke mogelijkheid is voorzien. De gemachtigde ambtenaar heeft eraan toegevoegd dat artikel 8 aldus de omzetting in het interne recht beoogt van artikel 3, lid 3, tweede volzin, van de richtlijn 93/43/EEG.

De draagwijdte die de stellers van het ontwerp aldus geven aan artikel 3, lid 3, van de richtlijn, vindt geen steun in de tekst ervan. Volgens de tweede volzin van artikel 3, lid 3, mogen "overeenkomstig de procedure van artikel 14" van zekere bepalingen van de bijlage (bij de richtlijn) afwijkingen worden toegestaan. Uit de verwijzing naar de procedure bepaald in artikel 14 van de richtlijn blijkt dat het gaat om afwijkingen die door de Europese

.../...

Commissie verleend kunnen worden. Artikel 3, lid 3, tweede volzin, van de richtlijn houdt dus een delegatie van bevoegdheid aan de Europese Commissie in, doch verleent de Lid-Statens geenszins de bevoegdheid om af te wijken van de minimumnormen vervat in de bijlage bij de richtlijn.

De enige afwijkingsmogelijkheden waarin het interne recht kan voorzien, zijn dan ook die welke uitdrukkelijk in de bepalingen van de bijlage bij de richtlijn zijn vermeld. Dit zijn met name de gevallen waarin ook de bijlage bij het ontworpen besluit uitdrukkelijk voorziet.

Artikel 8 van het ontwerp moet, om verenigbaar te zijn met de richtlijn, zo geredigeerd worden dat daaruit ondubbelzinnig blijkt dat een afwijking slechts mogelijk is in de in de bijlage bedoelde gevallen. Men redigere artikel 8, eerste lid, derhalve als volgt :

"In de gevallen waarin volgens de bijlage, punt I (1), een afwijking mogelijk is, kan de afwijking verleend worden door de minister die de volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft, op advies van de Hoge Gezondheidsraad".

Volledigheidshalve merkt de Raad van State nog op dat de mogelijkheid om per sector een afwijking toe te staan (artikel 8, derde lid, van het ontwerp), geen afbreuk doet

---

(1) Indien ingegaan wordt op de suggestie geformuleerd in de opmerking 1 bij de bijlage, schrijve men "in bijlage I".

aan de beperkende voorwaarden die in artikel 8, eerste en tweede lid, zijn omschreven.

#### Artikel 9.

Vermits nog enkel in het ontworpen artikel 1, 12°, naar de wet van 24 januari 1977 wordt verwezen, zou het volledige opschrift van die wet in artikel 9 opnieuw vermeld kunnen worden.

#### Artikel 10.

De in dit artikel voorkomende opheffingsbepaling zou best geplaatst worden na de wijzigingsbepalingen van artikel 11 van het ontwerp.

#### Artikel 11.

Onverminderd het voorbehoud dat met betrekking tot dit artikel is gemaakt in de algemene opmerking 1, redigere men de inleidende zin als volgt : "Het koninklijk besluit van 4 februari 1980 betreffende het in de handel brengen van te koelen voedingsmiddelen, gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 oktober 1980, wordt gewijzigd als volgt : ...".

.../...

Artikel 12.

Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De Raad van State vermoedt dat deze afwijking van de algemene regel inzake de inwerkingtreding van besluiten haar oorzaak vindt in het feit dat het ontwerp de omzetting beoogt van de richtlijn 93/43/EEG, waarvoor de omzettingstermijn reeds verstreken is (zie artikel 16 van de richtlijn).

Het verstrijken van de omzettingstermijn mag echter niet tot gevolg hebben dat aan de betrokkenen geen redelijke termijn meer gelaten wordt om zich aan de nieuwe regels aan te passen.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die de betrokkenen verplichten tot het in acht nemen van nieuwe hygiëne-eisen of tot het opstellen of het aanpassen van veiligheidsprocedures, dient bijgevolg geheel of gedeeltelijk in een uitgestelde inwerkingtreding te worden voorzien.

Bijlage.

1. De onderverdeling van de bijlage in drie punten (punten I, II en III), en van punt I in verschillende hoofdstukken, die op hun beurt opnieuw een aantal punten

.../...

bevatten, kan aanleiding geven tot moeilijkheden bij verwijzingen naar de bepalingen ervan.

Het is verkieslijk de bijlage om te vormen tot drie afzonderlijke bijlagen (I, II en III). In dat geval dient elke bijlage in fine aangevuld te worden met de gebruikelijke formule "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ...", gevolgd door de handtekeningen zoals die onder het ontworpen koninklijk besluit zelf voorkomen.

De bepalingen van het ontwerp waarin naar de bijlage wordt verwezen, dienen vanzelfsprekend ook dienovereenkomstig te worden aangepast.

2. De bijlage bij de richtlijn bevat een voorwoord waarin het toepassingsgebied van de onderscheiden hoofdstukken van de bijlage wordt omschreven en waarin een definitie wordt gegeven van de begrippen "waar passend" en "waar nodig".

In het ontwerp is het toepassingsgebied van elk van de hoofdstukken van de bijlage (lees : bijlage I) omschreven in een inleidende zin. Gelet op de omvang van de op die inleidende zin volgende bepalingen, is een dergelijk procédé vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden. De in de richtlijn gevolgde werkwijze lijkt beter, en biedt ook het voordeel een overzichtelijk beeld van het toepassingsgebied van de bepalingen van de bijlage te geven.

Ook de definitie van het begrip "waar nodig", welke thans voorkomt in artikel 1, 6°, van het ontwerp, zou beter opgenomen worden in een voorwoord tot de bijlage, aangezien

.../...

dat begrip uitsluitend in de bijlage gebruikt wordt. Hetzelfde geldt voor de begrippen "gebruik van tabak" en "drinkbaar water" (lees : "drinkwater"), thans voorkomend in artikel 1, 9° en 10°, van het ontwerp (zie opmerking 2 bij artikel 1).

De Raad van State stelt dan ook voor om de bijlage (lees : bijlage I) bij het ontwerp van een voorwoord te voorzien, in de hiervóór vermelde zin.

3. De opschriften van de hoofdstukken zijn enigszins misleidend en verwarrend. Zo komen onder onderdeel 3.1 van hoofdstuk 3 bepalingen voor in verband met de "algemene hygiëne-eisen betreffende de lokalen en de voorzieningen", terwijl hoofdstuk 1 als opschrift draagt : "Algemene eisen betreffende de lokalen".

Het zou wenselijk zijn de opschriften duidelijker van elkaar te onderscheiden.

4. In de Nederlandse tekst van hoofdstuk 3 vervangen "I.III.1.5" door "3.1.5".

5. In hoofdstuk 5 is het nutteloos de indeling "5.1" te gebruiken.

.../...

6. De woorden "kritiek(e) punt(en)", in de Nederlandse tekst van punt II van de bijlage (lees : bijlage II), in fine, en van de derde kolom van punt III van de bijlage (lees : bijlage III), dienen vervangen te worden door "kritisch(e) punt(en)". Zulks is trouwens in overeenstemming met artikel 4, 1<sup>o</sup>, b, van het ontwerp en met artikel 8, lid 2, van de richtlijn.

7. In de Nederlandse tekst van het opschrift van deel III van de bijlage (lees : bijlage III) vervange men het woord "voorbeeld" door "model" (zie opmerking 3 bij artikel 4).

-----

PORTEE DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet de transposer en droit interne la directive 93/43/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires (1).

Cette directive introduit des normes minimums (2) en ce qui concerne l'hygiène des denrées alimentaires et le contrôle du respect de ces normes.

La directive concernée dispose, à cet égard, que "afin de protéger la santé humaine, il importe d'harmoniser les règles d'hygiène des denrées alimentaires qui doivent être respectées lors de la préparation, de la transformation, de la fabrication, du conditionnement, du stockage, du transport, de la distribution, de la manutention et de la vente ou mise à la disposition du consommateur" (3).

---

(1) Toutes les dispositions du projet ne visent pas à transposer la directive. Un nombre de dispositions (principalement dans les annexes) sont simplement empruntées à l'arrêté royal du 11 octobre 1985 relatif à l'hygiène des locaux et des personnes dans le secteur alimentaire.

(2) Voir l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/43/CEE.

(3) Huitième alinéa du préambule de la directive.

2. L'article 1er du projet comporte un nombre de définitions. La délimitation du champ d'application de l'arrêté en projet est réglée à l'article 2. Les articles 3 et 4 portent sur le principe du respect d'un nombre d'exigences d'hygiène et l'organisation de procédures de sécurité au moment de la fabrication et de la mise dans le commerce de denrées alimentaires. Les critères présidant à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques d'hygiène et la procédure d'approbation de celui-ci sont réglés à l'article 6. Les articles 5, 7 et 9 se rapportent au respect et au contrôle de la réglementation. L'annexe porte notamment sur les exigences d'hygiène. L'article 8 du projet prévoit que le ministre peut accorder des dérogations relativement à certaines de ces exigences d'hygiène.

#### FONDEMENT LEGAL.

1. Le préambule du projet indique, comme fondement légal, les articles 2 et 3 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.

L'article 2, alinéa 1er, de la loi précitée confère une habilitation générale au Roi qui l'autorise, dans l'intérêt de la santé publique, à réglementer et à interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

.../...

L'alinéa 2 comporte, ensuite, une énumération non limitative des possibilités d'exercer ce pouvoir.

L'article 3 autorise le Roi, également dans l'intérêt de la santé publique, à prendre un nombre de mesures d'un autre ordre. Ainsi, le Roi peut prescrire des mesures pour les personnes qui participent à la fabrication ou au commerce de denrées alimentaires (article 3, 1<sup>o</sup>, a), appliquer les mesures relatives aux denrées alimentaires aux objets ou matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires (article 3, 2<sup>o</sup>, a), réglementer en ce qui concerne les lieux où s'effectuent la fabrication, le commerce et la consommation de denrées alimentaires (article 3, 3<sup>o</sup>, a) et réglementer l'emploi et l'hygiène des véhicules et appareils de distribution pour denrées alimentaires (article 3, 3<sup>o</sup>, c).

Les dispositions législatives précitées confèrent au Roi un pouvoir réglementaire étendu dans le domaine de l'hygiène des denrées alimentaires. Elles constituent effectivement un fondement légal pour la plupart des dispositions du projet.

2. Quelques dispositions du projet appellent toutefois des questions.

2.1. En premier lieu, des contestations peuvent surgir à propos de la question de savoir si les articles 3, 2<sup>o</sup>, et 4 à 6 du projet, peuvent être considérés, au regard des procédures de sécurité et des guides de bonnes pratiques

.../...

d'hygiène, comme des dispositions susceptibles d'être fixées par le Roi en application des articles 2 et 3, 3<sup>o</sup>, a, de la loi.

Si les dispositions législatives précitées ne peuvent être interprétées de manière suffisamment large pour qu'elles procurent un fondement légal aux dispositions visées du projet, il faut constater, en tout état de cause, que ces dernières dispositions tendent à transposer les articles 3, paragraphe 2, et 5 de la directive 93/43/CEE. Dans ce cas, le Roi trouve, à l'article 20, § 1er, de la loi, un fondement légal suffisant pour "prendre ... toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant de (la directive)".

L'article 20, § 1er, précité, de la loi requiert toutefois que les arrêtés royaux y relatifs soient délibérés en Conseil des Ministres. Afin d'éviter que la légalité des dispositions concernées de l'arrêté en projet ne soit contestée, il serait donc préférable de soumettre le projet au Conseil des Ministres.

2.2. L'article 7, §§ 1er et 2, du projet comporte des dispositions relatives au contrôle du respect de l'arrêté en projet.

Ces dispositions visent à la transposition de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 93/43/CEE.

C'est ainsi qu'elles trouvent un fondement légal à l'article 11, § 4, de la loi, selon lequel le Roi peut

.../...

fixer des modalités de contrôle et d'inspection, afin de satisfaire aux obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci.

2.3. L'article 7, § 3, du projet confère aux "fonctionnaires intervenants" le pouvoir d'interdire l'utilisation des lieux, véhicules et objets réglementés par l'arrêté en projet.

Cette disposition peut être réputée avoir été prise en vue de transposer l'article 9, paragraphe 1, de la directive 93/43/CEE, selon laquelle les autorités compétentes, lorsqu'elles constatent que le non-respect des procédures de sécurité ou des exigences d'hygiène est susceptible de compromettre la sécurité ou la salubrité des denrées alimentaires, peuvent prendre les "mesures adéquates". En effet, l'article 9, paragraphe 1, mentionne les mesures suivantes à titre d'exemple : "le retrait et/ou la destruction de la denrée alimentaire ou la fermeture de tout ou partie de l'entreprise pour une période appropriée".

En conférant aux fonctionnaires compétents les pouvoirs prévus à l'article 7, § 3, du projet, le Roi ne fait que prendre une mesure nécessaire pour assurer l'exécution de l'obligation de prendre les mesures adéquates dans l'intérêt de la santé ou de la salubrité des denrées alimentaires. Pour prendre une pareille mesure, le Roi trouve un fondement légal à l'article 20, § 1er, susindiqué de la loi.

.../...

Ainsi qu'il a également déjà été relevé ci-dessus, la décision de prendre une telle mesure est toutefois subordonnée à l'exigence de la délibération en Conseil des Ministres. Le présent avis est donné sous la réserve expresse que le projet, ou du moins les règles énoncées en son article 7, § 3, fassent encore l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres.

#### OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 8, paragraphe 1, de la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, dispose que les Etats membres doivent communiquer immédiatement à la Commission européenne tout projet de règle technique (1), sauf si le projet concerne une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne.

Une disposition similaire se retrouve à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 93/43/CEE précitée.

---

(1) Une règle technique est, selon l'article 1er, premier alinéa, 9, de la directive 83/189/CEE, "une spécification technique ou autre exigence, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un Etat membre ou dans une partie importante de cet Etat, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 10, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres visant l'interdiction de fabrication, d'importation, de commercialisation ou d'utilisation d'un produit".

Selon cette disposition, les Etats membres qui envisagent d'arrêter une nouvelle législation en matière d'hygiène des denrées alimentaires ou de modifier la législation existante, doivent communiquer à la Commission les mesures envisagées (1).

La plupart des dispositions du projet ne sont rien de plus que la confirmation des règles figurant déjà actuellement dans l'arrêté royal précité du 11 octobre 1985, ou tendent à transposer en droit interne la directive 93/43/CEE. Des dispositions projetées de cet ordre ne doivent pas être communiquées préalablement à la Commission européenne.

Le projet comporte toutefois également des dispositions qui sont soumises à l'obligation de communication préalable à la Commission. Tel est le cas, notamment, de l'article 11, ainsi que le fonctionnaire délégué en a du reste convenu. Le point 3.5.6 de l'annexe paraît, lui aussi, être une pareille disposition. Eu égard à la technicité des prescriptions énoncées dans le projet, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'affirmer avec certitude qu'il ne comprend pas d'autres dispositions de cette nature.

---

(1) Conformément à l'article 8, paragraphe 5, de la directive 83/189/CEE, l'exigence de la communication, visée à l'article 8, paragraphe 1, précité, peut être satisfaite, en l'espèce, par une communication effectuée dans le cadre de la directive 93/43/CEE.

En ce qui concerne les dispositions à communiquer à la Commission, le présent avis est donné sous la réserve expresse que pareille communication soit encore effectuée.

2. Selon l'article 189, paragraphe 3, du Traité C.E., une directive lie quant au résultat à atteindre. En l'espèce, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/43/CEE porte que si les Etats membres peuvent maintenir, modifier ou introduire des dispositions nationales en matière d'hygiène plus spécifiques que celles prévues par la directive, ils n'y sont toutefois autorisés qu'à condition notamment que ces dispositions nationales ne soient pas moins sévères que celles figurant à l'annexe de la directive.

L'examen de la concordance entre les normes minimums de la directive et les dispositions du projet, en ce compris celles qui sont empruntées à l'arrêté royal du 11 octobre 1985, n'est pas chose aisée, compte tenu du fait que le projet ne suit pas en tous points la structure de la directive et du fait que le projet ne reproduit pas toujours

.../...

la terminologie de la directive (1). En outre, il s'agit souvent de prescriptions à caractère nettement technique.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut que constater qu'il est dans l'impossibilité, au vu du projet, de vérifier s'il est pleinement satisfait à l'obligation de transposer la directive en droit interne.

3. Selon l'article 4, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 4 décembre 1995 soumettant à une autorisation les lieux où des denrées alimentaires sont fabriquées ou mises dans le commerce ou sont traitées en vue de l'exportation, un établissement doit, pour pouvoir obtenir une autorisation d'exploitation, satisfaire aux dispositions réglementaires en matière d'hygiène qui lui sont applicables.

Par conséquent, un lien s'avère exister entre l'arrêté royal précité et l'arrêté en projet. Les deux arrêtés sont pris, du reste, en exécution de la même loi du 24 janvier 1977. Force est de constater néanmoins que les dispositions du projet ne sont pas en harmonie avec celles de l'arrêté royal du 4 décembre 1995.

---

(1) Comparer, par exemple, le mot "établissement" du projet (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du projet, en relation avec l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi précitée du 24 janvier 1977) et l'expression "entreprise du secteur alimentaire" de la directive (article 2, deuxième tiret), ou, dans le texte néerlandais, le mot "voedingsmiddelenhygiëne" du projet (article 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>) et le mot "levensmiddelenhygiëne" de la directive (article 2, premier tiret).

A titre d'exemple, il est renvoyé à la différence entre la définition de la notion d'"établissement" figurant à l'article 1er, 2º, du projet et la définition de la même notion qui est inscrite à l'article 1er, 1º, de l'arrêté royal concerné.

En outre, il convient de souligner que l'endroit où des denrées alimentaires sont fabriquées ou mises dans le commerce, est désigné par le mot "local" à l'article 1er, 1º, du projet - qu'il faut distinguer de la notion d'"établissement" (article 1er, 2º) -, alors que ce lieu est désigné par le mot "établissement" à l'article 1er, 1º, de l'arrêté royal du 4 décembre 1995.

Pour des raisons de clarté et par souci de cohérence de la législation, il est recommandé d'harmoniser autant qu'il se peut la terminologie des deux arrêtés.

#### EXAMEN DU TEXTE.

##### Préambule.

1. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement légal, il conviendrait de remanier le premier alinéa comme suit :

"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, notamment les articles 2, 3, 3º, a, remplacé par la loi du 22 mars

.../...

1989, 11, § 4, ajouté par la loi du 9 février 1994, et 20, § 1er;".

2. Le projet ne vise pas à la transposition comme telle de la directive 83/189/CEE, qui porte uniquement sur une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. Par conséquent, la référence qui est faite à cette directive au troisième alinéa du préambule, est superflue et doit être omise.

3. Etant donné que l'article 11 du projet entend modifier l'arrêté royal du 4 février 1980 relatif à la mise dans le commerce de denrées alimentaires à réfrigérer, il y aurait lieu d'ajouter, dans le préambule, après la référence à la directive 93/43/CEE, un nouvel alinéa (3), rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 4 février 1980 relatif à la mise dans le commerce de denrées alimentaires à réfrigérer, notamment l'article 3 et l'annexe, modifiés par l'arrêté royal du 21 octobre 1980;".

4. Compte tenu des observations relatives au fondement légal, il conviendrait de faire référence, dans la formule de proposition, à la délibération en Conseil des Ministres.

.../...

Article 1er.

1. A l'article 1er, 5°, on écrira : "hygiène des denrées alimentaires, ci-après dénommée hygiène".

2. Les définitions des notions telles que "au besoin", "usage du tabac" et "eau potable", qui figurent dans le projet à l'article 1er, 6°, 9° et 10°, seraient plus à leur place dans une préface de l'annexe (1) (voir ci-après, l'observation 2 relative à l'annexe).

En ce qui concerne l'article 1er, 6°, on écrira en tout cas :

"au besoin : au besoin, aux fins de la sécurité et de la salubrité des denrées alimentaires;"

3. Pour le surplus, l'expression "système 'HACCP'", définie à l'article 1er, 8°, du projet, n'apparaît qu'à l'article 4, 1°, du projet. Dans cette dernière disposition, cette expression est uniquement employée pour indiquer la source dont est inspirée la méthodologie qui y est mise au point.

---

(1) La définition de "au besoin" est d'ailleurs empruntée à la préface de l'annexe de la directive 93/43/CEE.

Il n'est pas d'usage, en légistique, de faire référence, dans un texte normatif, à une source d'inspiration, lorsqu'il n'en découle, pour le reste, aucun effet juridique. Mieux vaut, dès lors, omettre la référence au système "HACCP" à l'article 4, 1<sup>o</sup>; du même coup, il faut omettre également la définition donnée à l'article 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>.

Si la définition de l'article 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, est néanmoins maintenue, il faut observer, en tout état de cause, que l'emploi de sigles est à éviter dans des textes réglementaires. Si ceux-ci s'imposent véritablement, il faut les expliciter lors de leur première occurrence (1). Par conséquent, on rédigera comme suit le 8<sup>o</sup>, eu égard au septième considérant et à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 93/43/CEE :

"8<sup>o</sup> système "HACCP" : système de l'analyse des risques et des points critiques de contrôle pour leur maîtrise ("Hazard Analysis and Critical Control Points"), les lignes directrices pour son application figurant dans le "Codex Alimentarius", volume A. Codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène. Principes généraux d'hygiène alimentaire, seconde révision (1985), de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture;".

---

(1) H. COREMANS et M. VAN DAMME, "Beginnselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", Bruges, 1994, p. 89, n<sup>o</sup> 157.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, 11°, il conviendrait d'écrire, conformément à la terminologie employée aux articles 5, alinéa 2, et 6, §§ 1er et 3, du projet, "bevoegde overheid" au lieu de "bevoegde autoriteit".

La même observation vaut en ce qui concerne les autres dispositions du projet dans lesquelles figure l'expression "bevoegde autoriteit" (voir, par exemple, les articles 6, § 2, 7, § 1er, et 8).

5. L'expression "fonctionnaire intervenant", définie à l'article 1er, 12°, fait implicitement référence à l'article 11, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977. Eu égard à l'expression utilisée à l'article 11, § 3, de cette loi, il conviendrait d'écrire également dans le projet "fonctionnaire chargé de la surveillance". En outre, il y aurait lieu de faire référence de manière explicite à l'article 11, § 1er, concerné.

Il serait préférable, dès lors, de rédiger comme suit l'article 1er, 12° :

"12° fonctionnaire chargé de la surveillance : toute personne visée à l'article 11, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 relative à ..., chargée de surveiller le respect des dispositions de cette loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci".

.../...

### Article 2.

1. Dans le texte français du paragraphe 2, 1<sup>o</sup>, il conviendrait d'écrire, conformément à l'article 2, premier tiret, de la directive 93/43/CEE, "par exemple" au lieu de "notamment".

2. L'exception prévue au paragraphe 2, 2<sup>o</sup>, n'apparaît pas dans la directive 93/43/CEE. Selon le fonctionnaire délégué, il ne s'agit pas en l'occurrence d'une exception, mais plutôt d'une précision quant à la notion "production agricole primaire".

Si cette conception est correcte, il est préférable de remanier les dispositions du paragraphe 2, 1<sup>o</sup>, et du paragraphe 2, 2<sup>o</sup>, de manière à ce qu'elles forment un tout.

### Article 3.

1. Selon le fonctionnaire délégué, la notion de "responsables des établissements" figurant dans la phrase introductive, n'est pas la même que la notion d'"exploitant" figurant dans la définition de l'article 1er, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 4 décembre 1995 susmentionné.

Mieux vaudrait, dès lors, préciser dans le projet le sens spécifique de la première notion.

.../...

2. Les dispositions de l'article 3, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, ne sont pas entièrement conformes à la définition de la notion d'"hygiène des denrées alimentaires" ou d'"hygiène" visée à l'article 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du projet. Le Conseil d'Etat suggère les formulations suivantes, qui mettent en harmonie la rédaction de l'article 3, 1<sup>o</sup>, et celle de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 93/43/CEE :

- "1<sup>o</sup> veiller à ce que la fabrication et la vente soient effectuées de manière hygiénique;
- 2<sup>o</sup> veiller à ce que des procédures de sécurité en matière d'hygiène soient établies, mises en oeuvre, respectées et mises à jour, conformément aux dispositions de l'article 4;"

#### Article 4.

1. Pour ce qui est de la référence au système HACCP, au 1<sup>o</sup>, il est renvoyé à l'observation n<sup>o</sup> 3 sous l'article 1<sup>er</sup>.

2. Le fonctionnaire délégué a déclaré que les prescriptions figurant aux 2<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> n'apparaissent pas dans la directive, mais qu'elles résultent logiquement de l'exigence visant à garantir le respect des procédures de sécurité. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette conception.

.../...

3. Dans le texte néerlandais, au 4<sup>o</sup>, alinéa 1er, deuxième phrase, il y aurait lieu d'écrire : "Een model van deze documentatie is opgenomen ...".

#### Article 5.

Telle que la disposition de l'alinéa 1er est formulée, elle semble imposer la charge de la preuve aux responsables d'un établissement, régime qui déroge au principe en vigueur en matière pénale, selon lequel la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante. Mieux vaudrait rédiger cette disposition autrement.

L'article 5 du projet devrait également se rapprocher plus étroitement de ce qui est disposé à l'article 5, paragraphes 1 et 4, de la directive 93/43/CEE. Il ressort de ces dernières dispositions que l'application volontaire des directives d'un guide de bonnes pratiques d'hygiène doit être encouragée, au motif que l'on peut considérer de telles directives comme précisant les règles d'hygiène plus générales visées à l'article 3, paragraphe 3 notamment, de la directive (et à l'article 3, 3<sup>o</sup>, du projet).

A la lumière de ce qui précède, l'article 5 du projet pourrait être rédigé comme suit :

"Les établissements qui se conforment aux directives figurant dans un guide approuvé pour le secteur

.../...

concerné, sont réputés satisfaire aux exigences en matière d'hygiène, visées à l'article 3, 3°.

#### Article 6.

1. Les textes français et néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, deuxième tiret, ne correspondent pas entièrement ("des dangers possibles"/"alle mogelijke gevaren").

2. A l'alinéa 2, il serait bon de préciser le terme "codes d'usage internationaux recommandés (lire : recommandés) en matière d'hygiène du Codex Alimentarius". Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition de texte concernant l'article 1er, 8°, du projet (observation n° 3 sous l'article 1er).

3. Compte tenu de la longueur du paragraphe 2, il serait préférable de faire figurer dans un article distinct les dispositions relatives à la procédure pour l'approbation d'un guide, visée à ce même paragraphe.

4. Dans la première phrase du paragraphe 2, 2°, il y aurait lieu d'écrire : "l'autorité compétente vérifie si le guide satisfait aux critères formulés au § 1er et soumet le guide ...".

.../...

5. Dans un souci de clarté, et compte tenu de ce qui est disposé au 2°, il conviendrait d'écrire au paragraphe 2, 4° : "..., de l'avis de la Commission consultative en matière de denrées alimentaires et, le cas échéant, de l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène;".

6. Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, 5°, l'on remplacera les mots "de titel" par "het opschrift".

7. La disposition du paragraphe 2, 6°, ne fait pas partie de la procédure d'approbation initiale et mériterait dès lors d'être formulée dans un alinéa 2 distinct, du paragraphe 2.

#### Article 7.

1. Ainsi que l'a déclaré le fonctionnaire délégué, l'article 7 tend, à tout le moins en ses paragraphes 1er et 2, à pourvoir à l'exécution de l'article 8, notamment des paragraphes 1 et 2, de la directive 93/43/CEE.

L'article 7, § 1er, du projet fait état du guide, sans pour autant faire référence aux exigences d'hygiène visées à l'annexe de l'arrêté en projet. Ces exigences sont toutefois mentionnées à l'article 7, § 2, bien que cette disposition traite du contrôle des procédures de sécurité.

.../...

Il apparaît au Conseil d'Etat qu'il y a lieu d'établir une distinction plus marquée, aux paragraphes 1er et 2 de l'article 7, entre les exigences d'hygiène et les procédures de sécurité. Il faudrait, en outre, mieux exprimer le caractère volontaire du recours à un guide de bonnes pratiques d'hygiène et le rapport existant entre pareil guide et les exigences en matière d'hygiène.

Le Conseil d'Etat suggère la rédaction suivante :

"§ 1er. Les fonctionnaires chargés de la surveillance effectuent, lors de leurs contrôles, les opérations suivantes :

- 1° ils vérifient s'il est satisfait aux exigences d'hygiène visées à l'article 3, 3°;
- 2° ils vérifient si les procédures de sécurité sont établies et mises en oeuvre, et si elles répondent aux exigences fixées à l'article 4.

Ils peuvent consulter et prendre en considération tout document, enregistrement ou toute autre information qui leur sont communiqués par les responsables de l'établissement, et qui se rapportent à la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires, ainsi qu'aux procédures de sécurité.

§ 2. Si dans un établissement, les prescriptions d'un guide approuvé par l'autorité compétente sont appliquées volontairement, les fonctionnaires chargés de la

.../...

surveillance examinent dans quelle mesure les prescriptions de ce guide sont effectivement mises en oeuvre dans l'établissement".

2. Le membre de phrase "avec mention de la raison de cette mesure", à l'alinéa 2 du paragraphe 3, ne va pas au-delà de l'obligation de motivation formelle déjà imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Ce membre de phrase étant dès lors superflu, il serait préférable de l'omettre.

#### Article 8.

Cet article confère au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, le pouvoir d'accorder des dérogations, éventuellement par secteur, à certaines dispositions figurant à l'annexe de l'arrêté en projet. Dans l'annexe en question, la possibilité de dérogation est expressément prévue en plusieurs endroits (voir partie I, points 2.1, a, b, e et f, 3.2.3 et 4.4).

Selon le fonctionnaire délégué, la possibilité de dérogation prévue à l'article 8 a trait à toutes les dispositions de l'annexe, et pas seulement à celles qui prévoient explicitement une telle possibilité. Le fonctionnaire délégué a ajouté que l'article 8 tend ainsi à la transposition en droit interne de l'article 3, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 93/43/CEE.

.../...

La portée que les auteurs du projet donnent de la sorte à l'article 3, paragraphe 3, de la directive, ne trouve pas d'appui dans le texte de cet article. Selon la deuxième phrase de l'article 3, paragraphe 3, des dérogations à certaines dispositions de l'annexe (de la directive) peuvent être accordées "selon la procédure prévue à l'article 14". La référence à la procédure prévue à l'article 14 de la directive fait apparaître qu'il s'agit de dérogations pouvant être accordées par la Commission européenne. La deuxième phrase de l'article 3, paragraphe 3, implique donc une délégation de compétence à la Commission européenne, mais n'accorde aucune compétence aux Etats membres pour déroger aux normes minimums figurant à l'annexe de la directive.

Les seules possibilités dérogatoires que peut prévoir le droit interne sont dès lors celles qui sont mentionnées explicitement dans les dispositions de l'annexe de la directive. Il s'agit notamment des cas que l'annexe de l'arrêté en projet également prévoit de manière explicite.

Pour être compatible avec la directive, l'article 8 du projet doit être rédigé de façon à ce qu'il soit clair qu'une dérogation n'est possible que dans les cas visés à l'annexe. Dès lors, il conviendrait de rédiger l'article 8, alinéa 1er, comme suit :

.../...

"Dans les cas où, selon le point I (1) de l'annexe, une dérogation est possible, la dérogation peut être accordée par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions, sur avis du Conseil supérieur d'Hygiène".

Pour être complet, le Conseil d'Etat observe encore que la possibilité d'accorder une dérogation par secteur (article 8, alinéa 3, du projet), n'affecte pas les conditions restrictives définies à l'article 8, alinéas 1er et 2.

#### Article 9.

Comme il n'est fait référence à la loi du 24 janvier 1977 qu'à l'article 1er, 12°, en projet, il serait bon de mentionner de nouveau l'intitulé complet de cette loi à l'article 9.

#### Article 10.

Mieux vaudrait placer la disposition abrogatoire du présent article après les dispositions modificatives de l'article 11 du projet.

---

(1) Si la suggestion formulée sous l'observation n° 1 relative à l'annexe est suivie, il y aurait lieu d'écrire "à l'annexe I".

Article 11.

Sans préjudice de la réserve faite sous l'observation générale n° 1 relativement au présent article, il conviendrait de rédiger la phrase liminaire comme suit : "L'arrêté royal du 4 février 1980 relatif à la mise dans le commerce de denrées alimentaires à réfrigérer, modifié par l'arrêté royal du 21 octobre 1980, est modifié comme suit : ...".

Article 12.

L'article 12 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Le Conseil d'Etat suppose que cette dérogation à la règle générale relative à l'entrée en vigueur des arrêtés trouve son origine dans le fait que le projet tend à transposer la directive 93/43/CEE, pour laquelle le délai de transposition a déjà expiré (voir article 16 de la directive).

L'expiration du délai de transposition ne peut cependant avoir pour conséquence que les intéressés ne disposent plus d'un délai raisonnable pour s'adapter aux nouvelles règles.

Dans la mesure où le projet comporte des dispositions qui obligent les intéressés à observer de nouvelles exigences d'hygiène, ou à élaborer ou adapter des procédures

.../...

de sécurité, il y aurait lieu de prévoir une entrée en vigueur différée, totale ou partielle.

### Annexe.

1. La subdivision de l'annexe en trois points (points I, II et III), et du point I en différents chapitres qui, à leur tour, comportent plusieurs points, peut donner lieu à des difficultés lorsqu'il doit être fait référence à ses dispositions.

Il est préférable de partager l'annexe en trois annexes distinctes (I, II et III). Dans ce cas, il convient d'ajouter, à la fin de chaque annexe, la formule usuelle "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ...", suivie des signatures telles qu'elles apparaissent au bas de l'arrêté royal en projet.

Les dispositions du projet qui font référence à l'annexe doivent naturellement être adaptées en conséquence.

2. L'annexe de la directive comporte une préface décrivant le champ d'application des différents chapitres de l'annexe et définissant les notions "le cas échéant" et "au besoin".

Dans le projet, le champ d'application de chacun des chapitres de l'annexe (lire : annexe I) est défini dans une phrase introductive. Compte tenu de l'importance des

.../...

dispositions qui suivent ces phrases introductives, un tel procédé est à déconseiller du point de vue légistique. Le procédé suivi dans la directive semble plus approprié, et présente l'avantage de donner un aperçu clair du champ d'application des dispositions de l'annexe.

De même, mieux vaudrait faire figurer la définition de la notion "au besoin", laquelle apparaît actuellement à l'article 1er, 6°, du projet, dans une préface de l'annexe, eu égard au fait que cette notion est utilisée exclusivement dans l'annexe. Il en est de même des notions "usage du tabac" et "eau potable", figurant actuellement à l'article 1er, 9° et 10°, du projet (voir observation n° 2 sous l'article 1er).

Le Conseil d'Etat propose dès lors de faire précéder l'annexe (lire : annexe I) du projet d'une préface, dans le sens susmentionné.

3. Les intitulés des chapitres sont quelque peu ambigus et confus. Ainsi, la subdivision 3.1 du chapitre 3 comporte des dispositions relatives aux "exigences générales d'hygiène applicables aux locaux et aux équipements", alors que le chapitre 1 a pour intitulé : "Exigences générales relatives aux locaux".

Il serait souhaitable de différencier plus nettement les intitulés.

.../...

4. Dans le texte néerlandais du chapitre 3, il y aurait lieu de remplacer "I.III.1.5" par "3.1.5".

5. Au chapitre 5, il est inutile de recourir à la subdivision "5.1".

6. Les mots "kritiek(e) punt(en)", dans le texte néerlandais du point II de l'annexe (lire : annexe II), in fine, et de la dernière colonne du point III de l'annexe (lire : annexe III), doivent être remplacés par "kritisch(e) punt(en)". Cette orthographe est par ailleurs conforme à celle qui est utilisée à l'article 4, 1<sup>o</sup>, b, du projet, et à celle qui apparaît à l'article 8, paragraphe 2, de la directive.

7. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de la partie III de l'annexe (lire : annexe III), il conviendrait de remplacer le mot "voorbeeld" par "model" (voir observation n<sup>o</sup> 3 sous l'article 4).

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,  
Messieurs :

P. LEMMENS,  
L. HELLIN,

E. WYMEERSCH,  
A. ALEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,  
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

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.

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

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 VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.