

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 oktober 1996 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de additieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen", heeft op 25 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 21 octobre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant les additifs autres que les colorants et les édulcorants", a donné le 25 novembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de omzetting in het interne recht van richtlijn 95/2/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 20 februari 1995 betreffende levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen, inmiddels gewijzigd bij richtlijn 96/85/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 19 december 1996.

Artikel 1 van het ontwerp bevat een lijst met definities. Artikel 2 beschrijft het toepassingsgebied van het ontworpen besluit. De artikelen 3 en 4 bepalen onder welke voorwaarden de in de bijlage opgesomde toevoegsels in voedingsmiddelen gebruikt mogen worden. Artikel 5 bevat een opheffingsbepaling en een aantal bepalingen tot wijziging van bestaande reglementaire besluiten. In artikel 7 (lees : 6) wordt, naast de regeling van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, een overgangsbepaling vastgesteld. De bijlage ten slotte bevat een omvangrijke lijst van stoffen waarvan bepaald wordt in welke voedingsmiddelen en in welke hoeveelheid zij gebruikt mogen worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp vindt rechtsgrond 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 producten.

.../...

Die bepaling machtigt de Koning om de lijst op te stellen van de toevoegsels die in voedingsmiddelen aangewend mogen worden, om de voedingsmiddelen aan te wijzen waarvoor de toevoegsels toegelaten zijn, om de maximumhoeveelheid ervan vast te stellen en om de inlichtingen te bepalen die met betrekking tot die toevoegsels op de verpakking van die voedingsmiddelen aangebracht moeten worden.

2. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt gevestigd op artikel 20, § 1, van de genoemde wet van 24 januari 1977, luidens hetwelk 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, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.

2.1. 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).

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

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" (1).

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 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 wetstekrachtige normen vast te stellen, afhankelijk gemaakt van een overleg in Ministerraad. Dat overleg wordt, soms samen met andere vereisten, beschouwd als een essentiële waarborg, in de zin van een tegengewicht voor de

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

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.

Het komt de afdeling wetgeving van 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 kan de Koning een op zichzelf voldoende rechtsgrond vinden in de bedoelde wetsbepaling. Volgens de afdeling wetgeving komt het vereisen, in die omstandigheden, 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, erop neer dat in

(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.

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

De afdeling wetgeving 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.

2.2. Er moet evenwel gewezen worden 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 interne 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). Die rechtspraak is inmiddels bijgevallen door de Raad van State, afdeling administratie (2).

(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.

(2) R.v.St., 28 juni 1996, b.v. Vrumona, nr. 60.582.

In de genoemde rechtspraak wordt m.a.w. een positief antwoord gegeven op de vraag of een uitvoeringsmaatregel die een rechtsgrond vindt in een bepaling van de wet van 24 januari 1977, geacht moet worden tevens binnen het toepassingsgebied van artikel 20, § 1, van die wet te vallen, als het voorwerp van die maatregel bestaat in de omzetting in het interne recht van bepalingen van internationaal of supranationaal recht.

Ook al huldigt de afdeling wetgeving een ander standpunt, kan zij niet anders dan de stellers van het ontwerp wijzen op het risico dat het ontworpen besluit, bij gebrek aan voorafgaand overleg in de Ministerraad, vernietigd zou worden of buiten toepassing verklaard zou worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Om beter aan te sluiten bij de terminologie gehanteerd in de wet van 24 januari 1977 gebruike men in de Nederlandse tekst bij voorkeur het woord "toevoegsels" in plaats van "additieven" (1), en verduidelijke men dat het ontworpen besluit betrekking heeft op toevoegsels "voor voedingsmiddelen".

(1) Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 1, 25°, 2, § 1 en § 2, 7°, 3, §§ 2, 5, 6, 7 en 11, 4, § 1, en voor de bijlage.

Het opschrift redigere men dus als volgt :

"Koninklijk besluit betreffende in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels, met uitzondering van kleur- en zoetstoffen".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef schrappe men de verwijzing naar artikel 4, § 4, van de wet van 24 januari 1977. Die bepaling biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Gelet op algemene opmerking 2, zou ook naar artikel 20, § 1, van de wet verwezen kunnen worden.

2. Vermits het allicht de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om ook de wijzigende richtlijn 96/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 om te zetten, dient het derde lid van de aanhef aangevuld te worden als volgt : "..., gewijzigd bij richtlijn 96/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996" (1).

3. Het in het vierde lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels wordt door het ontworpen besluit niet gewijzigd, maar

(1) Voor de aanvulling van het dispositief van het ontwerp, zie opmerking 4 i.v.m. de bijlage.

opgeheven (artikel 5, § 1). Die verwijzing dient bijgevolg weggelaten te worden.

4. De aanhef dient aangevuld te worden met een verwijzing naar de verscheidene akten die bij het ontworpen besluit gewijzigd worden (artikel 5, §§ 2 tot 13).

Artikel 1

1. De Nederlandse tekst van 10° zou meer in overeenstemming met richtlijn 95/2/EG zijn (artikel 1, lid 3, j), indien het woord "disperseren" vervangen zou worden door "in gedispergeerde vorm omzetten", en indien de woorden "voor gevolg hebben" vervangen zouden worden door "bewerkstelligen".

2. De Nederlandse tekst van 11° zou meer in overeenstemming zijn met de richtlijn (artikel 1, lid 3, k), indien hij geredigeerd zou worden als volgt :

"verstevigingsmiddelen : stoffen die de vezels van fruit of groenten stevig of knapperig maken of houden, of een wisselwerking met geleermiddelen aangaan om een gel te vormen of te verstevigen;".

3. In de Franse tekst van 17° zouden de woorden "ou de féculles" weggelaten moeten worden : die woorden komen

.../...

niet voor in artikel 1, lid 3, q, van de richtlijn, en ze vinden evenmin een tegenhanger in de Nederlandse tekst van die bepaling van de richtlijn of van 17° van het ontwerp.

4. In 24° wordt de term "meelverbeteraars" gedefinieerd. In artikel 1, lid 4, van de richtlijn wordt echter geen definitie gegeven van die term (op zich), maar wordt bepaald wat de functie is van "meelverbeteraars, met uitzondering van emulgatoren".

De Raad van State vraagt zich af of de bepaling van het ontwerp niet op dezelfde wijze geredigeerd moet worden.

5. De definitie van het begrip "quantum satis", in 25°, is gedeeltelijk overgenomen van artikel 2, lid 8, van de richtlijn. Uit die bepaling van de richtlijn blijkt dat niet zozeer een definitie is bedoeld, als wel een bindend voorschrift. Het is daarom beter om de bepaling van de richtlijn in haar geheel om te zetten in een normatieve bepaling van het ontwerp. Artikel 1, 25°, kan dan ook best weggelaten worden, in welk geval artikel 3, § 11, aangevuld zou moeten worden (zie opmerking 11 bij artikel 3).

6. Opdat de Nederlandse tekst van 26° volledig in overeenstemming zou zijn met de richtlijn (artikel 2, lid 3, a, tweede alinea), schrijve men : "... wijziging veroorzaakt in de oorspronkelijke staat ervan. Ze mogen echter ... gehakt, gepeld, gewassen, geschild, gemalen ..., diepgevroren, ingevroren, gekoeld, ...".

.../...

Artikel 2

1. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van de richtlijn, en gelet op de opmerking bij het opschrift van het ontwerp, redigere men paragraaf 1 als volgt :

"Dit besluit is van toepassing, onverminderd de reglementaire bepalingen waarbij het gebruik van de in de bijlage (1) vermelde toevoegsels als zoetstof of kleurstof wordt toegestaan."

2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 2, 6° en 7°, vervange men het woord "daarna" telkens door "daarvan".

Artikel 3

1. Op verscheidene plaatsen verwijst dit artikel naar hoofdstukken van de bijlage. Daargelaten de omstandigheid dat de bijlage geen "hoofdstukken" bevat, is het aan te bevelen om, zoals in de richtlijn, de verschillende onderdelen (I tot VII) van de bijlage om te vormen tot afzonderlijke bijlagen (I tot VII).

De tekst van artikel 3 dient dan aan die omvorming te worden aangepast.

(1) Zie opmerking 1 bij artikel 3.

2. Paragraaf 2 formulere men als volgt :

"Voor de in artikel 1 vermelde doeleinden mogen de in bijlage I opgesomde stoffen volgens het "quantum satis"-principe worden toegevoegd aan voedingsmiddelen, met uitzondering van de in bijlage II opgesomde voedingsmiddelen.".

Die tekst sluit beter aan bij artikel 2, lid 2, van de richtlijn.

3. In paragraaf 3 worden een aantal stoffen opgesomd, waarop het "quantum satis"-beginsel van paragraaf 2 niet van toepassing is. Die bepaling vormt de omzetting van artikel 2, lid 3, a, eerste lid, b en c, van de richtlijn.

In de genoemde bepaling van de richtlijn wordt voor een aantal stoffen verwezen naar de omschrijving ervan in specifieke richtlijnen. Dit zou eventueel ook kunnen gebeuren in het ontwerp (stoffen genoemd onder 1^o, b, g en j, en 2^o), met dien verstande dat dan verwezen zou moeten worden naar de overeenkomstige omschrijvingen in specifieke bepalingen van het interne recht (1).

(1) De stellers van het ontwerp hebben die werkwijze trouwens gevolgd in artikel 3, § 9, van het ontwerp (vgl. artikel 2, lid 6, van de richtlijn), en in artikel 4, § 2, van het ontwerp (vgl. artikel 3, lid 2, van de richtlijn).

4. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3, 1°, a, schrijve men, overeenkomstig de terminologie gebruikt in artikel 1, 26°, van het ontwerp, "onverwerkte voedingsmiddelen".

5. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3, 1°, h, dient het tweede haakje geplaatst te worden na het woord "smaakstoffen" (zie de Franse tekst van het ontwerp en artikel 2, lid 3, a, van de richtlijn).

6. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3, 1°, k, schrijve men : "droge deegwaren".

7. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3, 2°, vervange men de woorden "daar inbegrepen" door "met inbegrip van".

In artikel 2, lid 3, b, van de richtlijn wordt, i.v.m. de levensmiddelen voor zuigelingen en peuters, bepaald dat de bepalingen van bijlage VI van de richtlijn gelden. De stellers van het ontwerp hebben die bepaling omgevormd tot een afzonderlijke paragraaf (§ 7) van artikel 3 van het ontwerp. Het lijkt nochtans duidelijker om te werk te gaan zoals in de richtlijn. Indien op die suggestie wordt ingegaan, vulle men paragraaf 3, 2°, aan met de volgende zin : "Voor deze voedingsmiddelen gelden de bepalingen van bijlage VI"; paragraaf 7 dient dan weggelaten te worden.

.../...

8. Paragraaf 3, 3°, dient geredigeerd te worden op een wijze die nauwer aansluit bij de richtlijn (artikel 2, lid 3, c). Men schrijve derhalve :

"3° de voedingsmiddelen opgesomd in bijlage II. Die voedingsmiddelen mogen alleen de toevoegsels bedoeld in die bijlage en in de bijlagen III of IV bevatten, mits voldaan wordt aan de aldaar gestelde voorwaarden".

Artikel 3, § 4, van het ontwerp dient dan weggelaten te worden.

9. Het is niet nodig in paragraaf 5 te herhalen dat de erin bedoelde toevoegsels alleen "voor de in artikel 1 vermelde doeleinden" gebruikt mogen worden : dit blijkt reeds uit artikel 3, § 1, van het ontwerp. De desbetreffende zinsnede kan dan ook beter weggelaten worden (1).

10. Artikel 3, § 8, van het ontwerp en hoofdstuk VII van de bijlage vormen niet de omzetting van enige bepaling van de richtlijn.

(1) De bedoelde zinsnede komt trouwens ook niet voor in artikel 2, lid 4, van de richtlijn.

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het gaat om een regeling van bepaalde toevoegsels waarvoor geen Europese regels bestaan. Het ontworpen hoofdstuk VII van de bijlage (lees : bijlage VII) neemt de lijst van toevoegsels over, die thans voorkomt in de bijlage, hoofdstuk 12, § 12.1, van het - op te heffen - koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels.

11. De paragrafen 9 tot 11 horen niet thuis in artikel 3.

Paragraaf 9 zou omgevormd kunnen worden tot een paragraaf van artikel 2.

De paragrafen 10 en 11 zouden omgevormd kunnen worden tot leden van een afzonderlijk artikel.

Wat paragraaf 11 betreft, zou de tekst geredigeerd kunnen worden als volgt, rekening houdend met opmerking 5 bij artikel 1 :

"In de bijlagen betekent "quantum satis" dat geen maximumhoeveelheid wordt vastgesteld. In dat geval moeten de betrokken toevoegsels gebruikt worden overeenkomstig de goede fabricagepraktijken, in hoeveelheden die niet groter zijn dan nodig voor het beoogde doel, en op voorwaarde dat de consument niet wordt misleid.".

.../...

Artikel 4

1. De Nederlandse tekst van paragraaf 1, 1°, zou welluidender klinken, indien in fine bepaald zou worden, zoals in artikel 3, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn : "... , en dat het toevoegsel is toegestaan in een van de ingrediënten van het samengestelde voedingsmiddel".

2. De bepaling van paragraaf 1, 2°, zou beter afgestemd moeten worden op die van artikel 3, lid 1, tweede streepje, van de richtlijn.

Artikel 5

1. In paragraaf 1 schrappe men de vermelding "(2)" na "2 oktober 1980".

Het koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels, is ondertussen ook nog gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 9 oktober 1996 en 17 februari 1997. Men vermeldde ook die wijzigingen.

2. In de Franse tekst van paragraaf 2 schrijve men : "article 1er, alinéa 2".

.../...

3. In de Franse tekst van paragraaf 3, 1^o, schrijf men : "l'article 1er, alinéa 3".

4. In de Franse tekst van paragraaf 6 schrijf men : "article 2, alinéa 2".

5. In de Nederlandse tekst van paragraaf 10 vervang men de woorden "2de lid" door "tweede streepje"; in de Franse tekst schrijf men "deuxième tiret" in plaats van "2ème tiret".

6. In de Franse tekst van paragraaf 13, 2^o, schrijf men "au § 2, l'alinéa 2 est supprimé".

Artikel 7 (1)

Gelet op de datum waarop het voorliggende advies gegeven wordt, is de overgangsmaatregel van paragraaf 2 zonder voorwerp.

Willen de stellers van het ontwerp toch een overgangsmaatregel behouden, dan zou die geredigeerd kunnen worden als volgt :

"Producten die vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit in de handel gebracht zijn, en die niet aan de bepalingen van dit besluit beantwoorden, mogen verder in

(1) Het ontwerp bevat geen artikel 6.

.../...

de handel blijven zolang de voorraad strekt, voorzover ze beantwoorden aan de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 27 juli 1978."

Een dergelijke overgangsbepaling zou dan het voorwerp moeten uitmaken van een afzonderlijk artikel, te plaatsen vóór het artikel dat de inwerkingtreding regelt.

Bijlage

1. Overeenkomstig opmerking 1 bij artikel 3, zou de bijlage opgesplitst moeten worden in zeven afzonderlijke bijlagen.

2. In de opschriften van de onderdelen van de bijlage moet de richtlijn nauwkeuriger worden gevolgd. Dit geldt voor de onderdelen I, VI, VI.a, VI.b en VI.c.

3. In onderdeel I van de bijlage is noot 1 van bijlage I bij de richtlijn niet overgenomen. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou dit te verklaren zijn doordat die noot een onnodige herhaling is van andere bepalingen van het ontwerp.

Het komt de Raad van State nochtans voor dat die noot best met zoveel woorden in bijlage I van het ontwerp overgenomen zou worden.

.../...

4. Gelet op hetgeen hiervóór is opgemerkt i.v.m. de omzetting van de wijzigende richtlijn 96/85/EG van 19 december 1996 (opmerking 2 bij de aanhef), voege men in onderdeel I van de bijlage (lees : bijlage I), tussen de vermelding van de stoffen met E-nummers 407 en 410, de volgende vermelding toe :

"E 407a Verwerkt Eucheuma-wier".

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à transposer dans le droit interne la directive 95/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 1995 concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, entre temps modifiée par la directive 96/85/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 décembre 1996.

L'article 1er du projet comprend une liste de définitions. L'article 2 définit le champ d'application de l'arrêté en projet. Les articles 3 et 4 définissent sous quelles conditions les additifs énumérés à l'annexe peuvent être utilisés dans les denrées alimentaires. L'article 5 comprend une disposition abrogatoire et un nombre de dispositions modifiant des arrêtés réglementaires existants. L'article 7 (lire : article 6) prévoit, outre l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, une disposition transitoire. Enfin, l'annexe contient une liste importante de substances à propos desquelles elle dispose dans quelles denrées alimentaires et en quelle quantité elles peuvent être utilisées.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet tient son fondement légal de 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.

.../...

Cette disposition autorise le Roi à établir la liste des additifs qui peuvent être utilisés dans les denrées alimentaires, à désigner les denrées alimentaires auxquelles des additifs peuvent être ajoutés, à en déterminer la teneur maximale, ainsi qu'à indiquer les informations qui doivent figurer, en ce qui concerne les additifs, sur l'emballage des denrées alimentaires.

2. Il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 précitée, aux termes duquel 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, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation et la modification de dispositions législatives.

2.1. 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

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

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" (1).

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 d'autres dispositions législatives, visant chacune à l'adaptation indispensable de la législation à des obligations internationales. Dans toutes ces dispositions, le pouvoir du Roi de 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 compétence par le législateur (2). 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, ce n'est

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

(2) 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.

que sous des conditions bien déterminées que le Roi peut élaborer des règles dont les principes de base n'ont pas été arrêtés par le législateur même.

La section de législation du 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 peut trouver dans la disposition visée un fondement légal suffisant en soi. La section de législation estime que, 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 ne paraît pas conforme 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.

La section de législation 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.

2.2. Il y a toutefois lieu de faire référence à 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). Le Conseil d'Etat, section d'administration, s'est entre-temps rallié à cette jurisprudence (2).

La jurisprudence susvisée donne, en d'autres termes, une réponse positive 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 être réputée tomber également sous le coup de l'article 20, § 1er, de cette loi, lorsque l'objet de cette mesure consiste dans la transposition en droit interne de dispositions du droit international ou supranational.

Même si la section de législation ne partage pas ce point de vue, elle ne peut qu'attirer l'attention des auteurs du projet sur le risque de voir annulé ou déclaré

(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.

(2) Conseil d'Etat, 28 juin 1996, b.v. Vrumona, n° 60.582.

non applicable l'arrêté en projet, faute de délibération préalable en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Afin de mieux harmoniser la terminologie néerlandaise avec celle de la loi du 24 janvier 1977, il serait préférable d'utiliser le terme "toevoegsels" au lieu de "additieven" (1). Il y aurait lieu de préciser également que l'arrêté en projet est relatif aux additifs "dans les denrées alimentaires".

L'on rédigera, dès lors, l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal relatif aux additifs autorisés dans les denrées alimentaires, à l'exception des colorants et édulcorants".

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il conviendrait de supprimer la référence à l'article 4, § 4, de la loi du 24 janvier 1977. En effet, cette disposition ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet.

(1) Cette observation vaut également pour les articles 1er, 25°, 2, § 1er et § 2, 7°, 3, §§ 2, 5, 6, 7 et 11, 4, § 1er, et pour l'annexe.

Compte tenu de l'observation générale 2, l'on pourrait viser également l'article 20, § 1er, de la loi.

2. Dès lors que les auteurs du projet entendent vraisemblablement transposer également la directive modificative 96/85/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996, il y aurait lieu de compléter le troisième alinéa du préambule comme suit : "... modifiée par la directive 96/85/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996" (1).

3. L'arrêté royal du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires, visé au quatrième alinéa du préambule, est, non pas modifié, mais abrogé par le projet (article 5, § 1er). Cet alinéa doit donc être omis.

4. L'on complètera le préambule par une référence aux différents actes qui sont modifiés par l'arrêté en projet (article 5, §§ 2 à 13).

Article 1er

1. Afin de mieux harmoniser le texte néerlandais du 10° avec la directive 95/2/CE (article 1er, paragraphe 3, j), il conviendrait de remplacer le mot "disperseren" par

(1) Pour le complément au dispositif du projet, voir l'observation 4 relative à l'annexe.

les mots "in gedispergeerde vorm omzetten", et de remplacer les mots "voor gevolg hebben" par le mot "bewerkstelligen".

2. La rédaction suivante du texte néerlandais du 11° serait mieux en harmonie avec la directive (article 1er, paragraphe 3, k) :

"verstevigingsmiddelen : stoffen die de vezels van fruit of groenten stevig of knapperig maken of houden, of een wisselwerking met geleermiddelen aangaan om een gel te vormen of te verstevigen;".

3. Dans le texte français du 17°, l'on omettra les mots "ou de féculles" : ces mots ne figurent pas à l'article 1er, paragraphe 3, q, de la directive, et ils n'ont pas non plus d'équivalent dans le texte néerlandais de cette disposition ou du 17° du projet.

4. Sous le 24° est défini le terme "agents de traitement de la farine". Toutefois, l'article 1er, paragraphe 4, de la directive ne contient aucune définition de ce terme (en tant que tel), mais il dispose quelle est la fonction des "agents de traitement de la farine autres que les émulsifiants".

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas lieu de rédiger de la même manière la disposition du projet.

.../...

5. La définition de la notion de "quantum satis", figurant au 25°, reproduit en partie celle de l'article 2, paragraphe 8, de la directive. Il ressort de cette dernière disposition que celle-ci a été conçue moins comme une définition que comme une prescription obligatoire. Il serait préférable, dès lors, de transposer la disposition de la directive, dans son ensemble, en une disposition normative du projet. Mieux vaudrait donc omettre l'article 1er, 25°, et compléter, dans ce cas, l'article 3, § 11 (voir l'observation 11, relative à l'article 3).

6. Pour que le texte néerlandais du 26° soit tout à fait en concordance avec la directive (article 2, paragraphe 3, a, deuxième alinéa), il y aurait lieu d'écrire : "... wijziging veroorzaakt in de oorspronkelijke staat ervan. Ze mogen echter ... gehakt, gepeld, gewassen, geschild, gemalen ..., diepgevroren, ingevroren, gekoeld, ...".

Article 2

1. Conformément à l'article 4 de la directive, et compte tenu de l'observation relative à l'intitulé du projet, l'on rédigera le paragraphe 1er comme suit :

"Le présent arrêté s'applique sans préjudice des dispositions réglementaires autorisant l'emploi en tant qu'édulcorants ou colorants d'additifs mentionnés en annexe. (1)".

(1) Voir l'observation 1, relative à l'article 3.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, 6° et 7°, il y aurait lieu de remplacer chaque fois le mot "daarna" par le mot "daarvan".

Article 3

1. A plusieurs reprises, cet article vise des chapitres de l'annexe. Indépendamment du fait que l'annexe ne comporte pas de "chapitres", il est recommandé, comme dans la directive, que les éléments respectifs (I à VII) de l'annexe deviennent autant d'annexes distinctes (I à VII).

Il conviendrait, dans ce cas, d'adapter à cette transformation le texte de l'article 3.

2. L'on formulera le paragraphe 2 comme suit :

"L'utilisation des additifs alimentaires énumérés à l'annexe I est autorisée dans les denrées alimentaires aux fins mentionnées à l'article 1er, à l'exception des denrées alimentaires mentionnées à l'annexe II, selon le principe "quantum satis".".

Ce texte s'harmonise mieux avec celui de l'article 2, paragraphe 2, de la directive.

3. Le paragraphe 3 énumère un nombre de substances auxquelles le principe "quantum satis", mentionné au

.../...

paragraphe 2, n'est pas applicable. Cette disposition transpose l'article 2, paragraphe 3, a, premier alinéa, b et c, de la directive.

La disposition susvisée de la directive se réfère, en ce qui concerne un nombre de substances, à la définition de celles-ci dans des directives spécifiques. Il pourrait éventuellement être procédé de la même manière dans le projet (substances visées sous les points 1^o, b, g et j, et 2^o), étant entendu que, dans ce cas, il y aurait lieu de viser les définitions correspondantes dans des dispositions spécifiques du droit interne (1).

4. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, 1^o, a, il conviendrait d'écrire, conformément à la terminologie utilisée à l'article 1er, 26^o, du projet "onverwerkte voedingsmiddelen".

5. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, 1^o, h, il y a lieu de fermer la parenthèse après le mot "smaakstoffen" (cf. le texte français du projet et l'article 2, paragraphe 3, a, de la directive).

(1) Les auteurs du projet ont d'ailleurs adopté ce procédé à l'article 3, § 9, du projet (cf. l'article 2, paragraphe 6, de la directive), ainsi qu'à l'article 4, § 2, du projet (cf. l'article 3, paragraphe 2, de la directive).

6. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, 1°, k, l'on écrira : "droge deegwaren".

7. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, 2°, il y aurait lieu de remplacer les mots "daar inbegrepen" par les mots "met inbegrip van".

L'article 2, paragraphe 3, b, de la directive dispose, en ce qui concerne les aliments pour nourrissons et enfants en bas âge, que ces denrées alimentaires sont soumises aux dispositions de l'annexe VI de la directive. Les auteurs du projet ont transformé cette disposition en un paragraphe distinct (§ 7) de l'article 3 du projet. Le procédé suivi dans la directive apparaît cependant plus clair. Si cette suggestion est adoptée, l'on complètera le paragraphe 3, 2°, par la phrase suivante : "Ces denrées alimentaires sont soumises aux dispositions de l'annexe VI"; il y aurait lieu, dès lors, d'omettre le paragraphe 7.

8. Il serait préférable de rédiger le paragraphe 3, 3°, d'une manière qui s'harmonise mieux avec la directive (article 2, paragraphe 3, c). Il conviendrait, dès lors, d'écrire :

"3° aux denrées alimentaires énumérées à l'annexe II, qui ne peuvent contenir que les additifs prévus dans cette annexe et les additifs prévus aux annexes III et IV dans les conditions qui y sont fixées".

Il y aurait lieu, dès lors, d'omettre l'article 3, § 4, du projet.

.../...

9. Il est superflu de répéter au paragraphe 5 que les additifs qui y sont mentionnés ne peuvent être utilisés qu'"aux fins mentionnées à l'article 1er" : c'est ce qui apparaît déjà de l'article 3, § 1er, du projet. Il serait donc préférable d'omettre le membre de phrase concerné (1).

10. L'article 3, § 8, du projet et le chapitre VII de l'annexe ne transposent aucune disposition de la directive.

Le fonctionnaire délégué a confirmé qu'il s'agit de règles relatives à certains additifs pour lesquels il n'existe pas de règles européennes. Le chapitre VII, en projet, de l'annexe (lire : l'annexe VII) reproduit la liste d'additifs qui figure actuellement à l'annexe, chapitre 12, § 12.1, de l'arrêté royal - à abroger - du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires.

11. Les paragraphes 9 à 11 ne sont pas à leur place à l'article 3.

Le paragraphe 9 pourrait figurer sous forme d'un paragraphe à l'article 2.

Les paragraphes 10 et 11 pourraient être transformés en des alinéas d'un article distinct.

(1) Ce membre de phrase ne figure d'ailleurs pas davantage à l'article 2, paragraphe 4, de la directive.

En ce qui concerne le paragraphe 11, le texte pourrait, compte tenu de l'observation 5, relative à l'article 1er, être rédigé comme suit :

"Dans les annexes, l'expression "quantum satis" indique qu'aucune quantité maximale n'est spécifiée. Dans ce cas, les additifs concernés doivent être employés conformément aux bonnes pratiques de fabrication, la dose utilisée ne dépassant pas la quantité nécessaire pour obtenir l'effet désiré et à la condition de ne pas induire le consommateur en erreur."

Article 4

1. Le texte néerlandais du paragraphe 1er, 1^o, serait plus élégamment rédigé en formulant la subordonnée in fine comme à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive : "..., en dat het toevoegsel is toegestaan in een van de ingrediënten van het samengestelde voedingsmiddel".

2. Il y aurait lieu de mieux harmoniser le paragraphe 1er, 2^o, avec la disposition de l'article 3, paragraphe 1, deuxième tiret, de la directive.

Article 5

1. Au paragraphe 1er, l'on supprimera la mention "(2)" après les mots "2 octobre 1980".

.../...

L'arrêté royal du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires, a entre temps été modifié également par les arrêtés royaux des 9 octobre 1996 et 17 février 1997. Il y aurait lieu de mentionner également ces modifications.

2. Dans le texte français du paragraphe 2, on écrira : "article 1er, alinéa 2".

3. Dans le texte français du paragraphe 3, 1º, on écrira : "l'article 1er, alinéa 3".

4. Dans le texte français du paragraphe 6, on écrira : "article 2, alinéa 2".

5. Dans le texte français du paragraphe 10, il conviendrait d'écrire "deuxième tiret" au lieu de "2ème tiret"; dans le texte néerlandais, on remplacera les mots "tweede lid" par les mots "tweede streepje".

6. Dans le texte français du paragraphe 13, 2º, on écrira : "au § 2, l'alinéa 2 est supprimé".

.../...

Article 7 (1)

Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est émis, la mesure transitoire du paragraphe 2 est sans objet.

Si les auteurs du projet entendent néanmoins maintenir une mesure transitoire, celle-ci pourrait être rédigée comme suit :

"Les produits mis dans le commerce avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté et qui ne satisfont pas aux dispositions de celui-ci, peuvent rester dans le commerce jusqu'à épuisement du stock, pour autant qu'ils répondent aux dispositions de l'arrêté royal du 27 juillet 1978, précité.".

Pareille disposition transitoire devrait alors faire l'objet d'un article distinct, à insérer avant l'article qui règle l'entrée en vigueur.

Annexe

1. Conformément à l'observation 1, relative à l'article 3, il y aurait lieu de scinder l'annexe en sept annexes distinctes.

(1) Le projet ne comporte pas d'article 6.

2. Dans les intitulés des subdivisions de l'annexe, il conviendrait de s'inspirer plus étroitement de la directive. Cette observation vaut pour les subdivisions I, VI, VI.a, VI.b et VI.c.

3. La subdivision I de l'annexe ne reproduit pas la note 1 de l'annexe I de la directive. Selon le fonctionnaire délégué, cette omission pourrait s'expliquer par le fait que cette note ferait double emploi avec d'autres dispositions du projet.

Le Conseil d'Etat est néanmoins d'avis qu'il serait préférable d'inclure le texte intégral de cette note à l'annexe I du projet.

4. Compte tenu de l'observation faite ci-dessus quant à la transposition de la directive modificatrice 96/85/CE du 19 décembre 1996 (observation 2, relative au préambule), l'on insérera dans la subdivision I de l'annexe (lire : annexe I), entre la mention des substances portant les numéros E 407 et 410, la mention suivante :

"E 407a Algues Eucheuma transformées".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

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. L. HELLIN.

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

La concordance entre la ver-
sion 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. W. WEYMEERSCH, référendaire
adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER