

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.280/3
VAN 15 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 februari 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 betreffende bij de productie van voedingsmiddelen gebruikte extractiemiddelen, ter omzetting van richtlijn 2010/59/EU”, heeft het volgende advies gegeven:

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van de bijlage bij het koninklijk besluit van 25 november 1991 betreffende bij de productie van voedingsmiddelen gebruikte extractiemiddelen, ter omzetting van richtlijn 2010/59/EU van de Commissie van 26 augustus 2010 tot wijziging van richtlijn 2009/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan.

4. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in artikel 1, 2°, a), 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. In die bepaling komt slechts een opsomming voor van substanties die voor de toepassing van die wet als “andere producten” worden beschouwd, zonder dat enige delegatie aan de Koning wordt verleend, zodat ze geen rechtsgrond kan vormen voor het ontworpen besluit.

Die rechtsgrond dient daarentegen te worden gezocht in de bepalingen die de rechtsgrond vormen voor de artikelen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 of onderdelen ervan waarin rechtstreeks of onrechtstreeks naar de bijlage bij dit besluit wordt

verwezen. Dit zijn alvast wat artikel 2 van dat besluit betreft, artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977, en, wat de artikelen 3¹ en 4 van dat besluit betreft, artikel 6, § 1, b), van die wet. Voor wat betreft artikel 5 van dat besluit, waarbij bepaalde voedingsmiddelen bij de fabricage waarvan andere extractiemiddelen dan deze opgesomd in de bijlage ervan werden gebruikt of die extractiemiddelen bevatten in hoeveelheden groter dan bepaald in die bijlage, schadelijk kunnen worden verklaard, kan worden aangenomen dat het rechtsgrond vindt in artikel 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977. Ondanks zijn ongelukkige formulering kan immers worden aangenomen dat de Koning erbij wordt gemachtigd voedingsmiddelen of andere producten bedoeld in de wet van 24 januari 1977 schadelijk te verklaren wanneer zij niet voldoen aan de in die wet of haar uitvoeringsbesluiten opgenomen voorwaarden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Conform hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, vervange men in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 1, 2°, a), van de wet van 24 januari 1977 door een verwijzing naar de artikelen 2, eerste lid, 6, § 1, b), en 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977, met, wat de laatste twee bepalingen betreft, vermelding van de wetshistoriek ervan.

6. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar richtlijn 2010/59/EU, waarvan de omzetting wordt beoogd. Het verdient evenwel aanbeveling de verwijzing naar die richtlijn op te nemen in de tekst zelf van het koninklijk besluit van 25 november 1991². Hiertoe dient in dat besluit een nieuw artikel te worden ingevoegd, en wel als volgt:

“Art. x. In het koninklijk besluit van 25 november 1991 betreffende bij de productie van voedingsmiddelen gebruikte extractiemiddelen wordt voor artikel 1, dat artikel 1/1 wordt, een nieuw artikel 1 ingevoegd, luidende:

¹ Het toepassingsgebied van dit artikel wordt bepaald door artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, waarin naar de bijlage bij dat besluit wordt verwezen.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94 en formule F 4-1-2-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‘Artikel 1. Dit besluit strekt tot de omzetting van richtlijn 2009/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan.’”.

Artikel 2

7. In artikel 2 wordt bepaald dat het te nemen besluit in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, dient dit artikel uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.280/3
DU 15 MARS 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 17 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires, transposant la directive 2010/59/UE », a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION LIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à modifier l'annexe de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires, afin de transposer la directive 2010/59/UE de la Commission du 26 août 2010 modifiant la directive 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients.

4. Le préambule de l'arrêté en projet indique que son fondement juridique se trouve à l'article 1^{er}, 2^o, a), 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 se borne à énumérer des substances considérées comme "autres produits" pour l'application de cette loi, sans prévoir aucune délégation au Roi, de sorte qu'elle ne peut constituer un fondement juridique pour l'arrêté en projet.

Ce fondement juridique doit par contre être recherché dans les dispositions qui procurent un fondement juridique aux articles de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ou aux éléments de ceux-ci qui, directement ou indirectement, font référence à l'annexe de cet arrêté. Il

s'agit déjà en tout cas, en ce qui concerne l'article 2 de cet arrêté, de l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, et, en ce qui concerne les articles 3¹ et 4 de cet arrêté, de l'article 6, § 1^{er}, b), de cette loi. En ce qui concerne l'article 5 de cet arrêté, qui prévoit que peuvent être déclarées nuisibles certaines denrées alimentaires dans la fabrication desquelles d'autres solvants d'extraction que ceux énumérés à l'annexe ont été utilisés ou qui contiennent des solvants d'extraction en quantités supérieures à celles fixées à cet annexe, on peut considérer que son fondement juridique se trouve à l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977. En dépit de sa formulation malheureuse, on peut en effet estimer qu'il habilite le Roi à déclarer que des denrées alimentaires ou d'autres produits visés par la loi du 24 janvier 1977 sont nuisibles lorsqu'ils ne satisfont pas aux conditions fixées par cette loi ou par ses arrêté d'exécution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet on remplacera, dans le premier alinéa du préambule, la référence à l'article 1^{er}, 2^o, a), de la loi du 24 janvier 1977 par une référence aux articles 2, alinéa 1^{er}, 6, § 1^{er}, b), et 18, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, en mentionnant l'historique de ces deux dernières dispositions.

6. Le quatrième alinéa du préambule fait référence à la directive 2010/59/UE dont la transposition est envisagée. Il est cependant préférable que la référence à cette directive figure dans le texte même de l'arrêté royal du 25 novembre 1991². À cette fin, il convient d'insérer un nouvel article dans cet arrêté, qui sera rédigé comme suit:

« Art. x. Dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires, avant l'article 1^{er}, qui devient l'article 1^{er}/1, il est inséré un article 1^{er} nouveau, rédigé comme suit:

‘Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose la directive 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au rapprochement des législations des États membres

¹ Le champ d'application de cet article est fixé par l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui fait référence à l'annexe de cet arrêté.

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94 et formule F 4-1-2-3, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients.' ».

Article 2

7. L'article 2 dispose que l'arrêté à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, cet article doit être omis du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la
		section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS