KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 9e september 1982 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoeringsbepalingen van de verordening (EEG) nr. 2967/76 van de Raad van 23 november 1976 houdende vaststelling van gemeenschappelijke normen betreffende het watergehalte van bevroren of diepgevroren hanen, kippen en kuikens", heeft de 28e oktober 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 9 septembre 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant les mesures d'exécution du règlement (CEE) n° 2967/76 du Conseil du 23 novembre 1976 déterminant des normes communes relatives à la teneur en eau des coqs, poules et poulets congelés et surgelés", a donné le 28 octobre 1982 l'avis suivant :

1. Rechtsgrond.

Het ontwerp-koninklijk besluit strekt tot het vaststellen van nationale maatregelen tot uitvoering van de EEG-verordening nr 2967/76 van de Raad van 23 november 1976 en van de daarbij aansluitende uitvoeringsbepalingen vervat in de EEG-verordening nr 2785/80 van de Commissie van 30 oktober 1980.

De doelstelling van de verordening nr 2967/76 is, de kwaliteit van de produkten te verbeteren en daardoor de afzet ervan te bevorderen (eerste considerans) en zulks zonder afbreuk te doen aan de huidige en toekomstige bepalingen, vastgesteld in de veterinaire sector en in de sector levensmiddelen en bedoeld om de gezondheid van mens en dier te beschermen (vijfde considerans).

Het ontwerp dat voorgelegd wordt door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen, die eveneens bevoegd is voor Landbouw, door de Minister van Sociale Zaken, die ook bevoegd is voor Volksgezondheid, en door de Staatssecretarissen voor Landbouw en voor Volksgezondheid en Leefmilieu, wordt, zonder enig onderscheid, geacht uitvoering te geven zowel aan de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, als aan de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten.

De voormelde wet van 15 april 1965 heeft tot doel "de keuring van" en "de handel in" onder meer gevogelte, zijnde de als huisdieren levende hoenderachtigen, duifachtigen en de zwemvogels te reglementeren, ook van het gevogelte dat een koelbehandeling heeft ondergaan (zie artikel 1, § 1, § 2, 2°, en § 3, 3°).

.../...

De Koning wordt gemachtigd regelen te stellen betreffende en toezicht uit te oefenen op onder meer de bewaring van die dieren of gedeelten ervan, in het belang van de hygiëne en van de openbare gezondheid of "om bedriegerij en vervalsing op dat gebied te verhinderen" (artikel 3, § 1). "Bedriegerij en vervalsing van eetwaren" tast de voedingswaarde van het produkt aan en heeft aldus een weerslag op de gezondheid van de mens.

De wet van 15 april 1965 is een hoofdzakelijk sanitaire wet, waaraan economische oogmerken vreemd zijn.

De wet van 28 maart 1975 is, luidens artikel 1, eerste lid, onder meer van toepassing op de voortbrengselen van de landbouw ... met inbegrip van de veeteelt.

Zij heeft onder meer tot doel de belangen te vrijwaren van de voortbrengers, ... de verdelers, de bereiders, de veilingen, de gebruikers en de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en praktijken te weren die tot gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van mededinging, ... afzetgebieden te behouden, te verwerven en uit te breiden op de binnenlandse en buitenlandse markten (artikel 2, 1. en 3.).

Zowel de sanitaire wet van 15 april 1965 als de agrieconomische wet van 28 maart 1975, machtigen de Koning met betrekking tot de handel in bevroren of diepgevroren gevogelte te reglementeren en controlemaatregelen te treffen. Een te hoog watergehalte van die produkten heeft niet alleen een weerslag op het gewicht en derhalve ook op de verkoopprijs doch terzelfder tijd insgelijks op de voedingswaarde en de openbare gezondheid, doordat het besmettingsgevaar wordt vergroot. Zo gezien heeft de controle omtrent het watergehalte alleszins een dubbel resultaat.

.../...

Niettemin blijkt uit de voorgaande beschouwingen dat de controle waarvan sprake in dit ontwerp beslist met een louter economisch doel wordt ingesteld.

De enige werkelijke rechtsgrond van de vooropgestelde maatregelen is dan ook de wet van 28 maart 1975 en alle bepalingen moeten in dit licht herzien worden. De Minister van Sociale Zaken, de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en hun diensten moeten niet betrokken worden bij het nemen van dit koninklijk besluit.

2. Aanhef.

Men vulle de aanhalingen inzake de verordeningen (EEG) aan met alle wijzigingen welke deze teksten ondergingen :

"Gelet op de verordening (EEG) nr 2967/76 ..., gewijzigd bij verordening (EEG) nr 641/79 van de Raad van 29 maart 1979 en verordening (EEG) nr 2632/80 van de Commissie van 14 oktober 1980;

Gelet op de verordening (EEG) nr 2785/80 van de Commissie van 30 oktober 1980 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr 2967/76, gewijzigd bij verordening (EEG) nr 3134/81 van de Commissie van 30 oktober 1981;".

3. Opmerkingen.

1° Het ontwerp wil in de eerste plaats bepalen welke instelling of welke dienst van de Belgische administratie de controletaken moet vervullen die luidens de eerdervernoemde verordeningen van de Raad respectievelijk van de Commissie aan de verantwoordelijke instantie of het controleorgaan van

de Lid-Staten of, onder een andere vermelding, met dezelfde draagwijdte aan de administratie van de respectieve Lid-Staten zijn toevertrouwd (artikel 1).

Het ontwerp wijst hiervoor aan :

1. De Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten, welke luidens artikel 2 van zijn organieke wet van 27 december 1938 tot taak heeft, binnen de door de Minister van Landbouw gestelde perken, zijn medewerking aan dat departement te verlenen tot bevordering van de binnen- en buitenlandse afzet der Belgische land- en tuinbouwprodukten en die binnen de door dezelfde Minister gestelde perken, kan medewerken voor de toepassing van elke regeling nopens het aanbieden, het verdelen en verkopen van die produkten.

2. De ambtenaren die hiertoe worden aangewezen door de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort.

Blijkens de voorgaande algemene opmerking betreffende de rechtsgrond, zal de controle alleen toevertrouwd kunnen worden aan de N.D.A.L.T. en aan ambtenaren, aangewezen door de bevoegde minister.

2° Artikel 2 sluit aan bij artikel 1, 1., van de verordening van de Commissie van 30 oktober 1980. De vraag kan gesteld worden of het afhankelijk maken van de toepassing van de uitzondering van het afzonderlijk opslaan en van de herkenbaarmaking der collectieve verpakkingen "ten genoegen van de controlerende ambtenaar" (in de Franse tekst : "autorité compétente"), geen aanleiding kan geven tot willekeur van deze laatste. Men schrijve"Europese Gemeenschap"in het enkelvoud.

.../...

3° Voor een beter begrip van artikel 3 is het aangewezen de bepaling van "partij" in de tekst te verwerken, begrip dat gedefinieerd is in artikel 1, 2., van de verordening van de Commissie van de EEG nr 2785/80 van 30 oktober 1980, of minstens er uitdrukkelijk naar te verwijzen.

4° In artikel 4, 1., wordt, wat de methodes betreft welke bij het vaststellen van het watergehalte in het pluimvee kunnen worden aangewend, voor de analysemethode omschreven in de bijlage III van de verordening nr 2967/76 geopteerd.

Hier moet evenwel worden opgemerkt dat waar luidens artikel 4, lid 1., tweede alinea, en artikel 4, lid 2., eerste alinea, van eerdervernoemde verordening, in de aldaar bedoelde omstandigheden, de analyse geschiedt "volgens één van de in de bijlagen III en IV, naar keuze van de Lid-Staat, omschreven methoden", luidens artikel 1, lid 1., derde alinea, in de aldaar bedoelde omstandigheden "de conformiteitscontrole geschiedt volgens de analysemethoden die in bijlagen III en IV zijn beschreven".

Aangezien in dit geval niet, zoals in artikel 4, lid 1., tweede alinea, en artikel 4, lid 2., eerste alinea, met zoveel woorden wordt gezegd dat de controle "geschiedt volgens één van de in de bijlagen III en IV, naar keuze van de Lid-Staat, omschreven methoden", moet hieruit worden afgeleid dat artikel 1, lid 1., derde alinea, in de daar bedoelde omstandigheid, het gelijktijdig gebruik van beide analysemethoden voorschrijft.

De verwijzingen in artikel 4 moeten gebeuren overeenkomstig de in het EEG-recht toegepaste wetgevingstechniek. Men schrijve derhalve, bijvoorbeeld, artikel 4, lid 1, tweede alinea.

.../...

5° Luidens artikel 4, 2., worden de monsters voor onderzoek bestemd, genomen in tweevoud, en één ervan wordt bewaard met het oog op het tegenonderzoek dat de houder kan aanvragen.

In analoge gevallen van monsterneming worden de monsters soms in drievoud genomen, en wordt het derde exemplaar aan de betrokkene afgegeven.

In alle gevallen wordt echter een regeling getroffen omtrent de procedure voor monsterneming, wat betreft onder meer :

- de verpakkingen of recipiënten;
- de te nemen hoeveelheid;
- de verzegeling van de verpakkingen of recipiënten;
- het proces-verbaal van monsterneming en meer bepaald de gegevens welke het moet bevatten met inbegrip van de ondertekening door betrokkene;
- de afgifte van het monster aan een van de daartoe erkende laboratoria;
- de bewaring van de monsters.

Hiervoor kan onder meer mutatis mutandis het koninklijk besluit van 24 november 1978 betreffende de monsterneming van urine en bevoorrading bij sportcompetities en de analyse ervan, model staan.

6° Artikel 5, eerste lid, tweede volzin, geeft aan de optredende controleambtenaar een volledig discretionaire beoordelingsbevoegdheid, welke te ruim is ten aanzien van het bepaalde in de verordening.

7° Artikel 3, § 2, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, bepaalt dat het de Minister van Landbouw toekomt de ontledingslaboratoria te erkennen.

8° In artikel 6 van onderhavige ontwerp-tekst duidt de Koning naast de Minister die de Landbouw binnen zijn bevoegdheid heeft, ten onrechte ook de Minister die de Volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft aan om de bewuste erkenningen te verrichten.

9° In de tekst gebruike men de officiële schrijfwijze die tot nu toe gevolgd werd : "controle" in plaats van "kontrole" en "controlerend" in plaats van "kontrolerend".

Het is overbodig in de artikelen 3, 4 en 5 de onderscheiden leden te nummeren.

---

1. Fondement légal.

L'arrêté royal en projet a pour objet de prendre les mesures nationales d'exécution du règlement C.E.E. n° 2967/76 du Conseil du 23 novembre 1976 et des modalités d'application y afférentes, contenues dans le règlement C.E.E. n° 2785/80 de la Commission du 30 octobre 1980.

L'objectif du règlement n° 2967/76 est d'améliorer la qualité des produits et, partant, d'en favoriser l'écoulement (premier considérant) sans affecter les dispositions présentes et futures arrêtées dans le secteur vétérinaire et dans celui des denrées alimentaires et visant à protéger la santé des personnes et des animaux (cinquième considérant).

Soumis par le Ministre des Relations extérieures, qui a également l'Agriculture dans ses attributions, par le Ministre des Affaires sociales, qui a également la Santé publique dans ses attributions, par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le présent projet est supposé exécuter, sans autre distinction, tant la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, de volailles, des lapins et du gibier, que la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

La loi précitée du 15 avril 1965 a pour objet la réglementation de "l'expertise" et "du commerce" notamment de la volaille, c'est-à-dire les gallinacés, colombidés et palmipèdes, vivant à l'état domestique, y compris les volailles réfrigérées (voir article 1er, § 1er, § 2, 2°, et § 3, 3°).

.../...

Le Roi est autorisé à réglementer et à surveiller notamment la conservation de ces animaux ou parties de ceux-ci, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique ou "en vue d'empêcher les tromperies et les falsifications dans ce domaine" (article 3, § 1er). "Les tromperies et les falsifications de denrées alimentaires" affectent la valeur nutritive du produit et se répercutent dès lors sur la santé de l'homme.

La loi du 15 avril 1965 est essentiellement une loi sanitaire dépourvue de tout objectif économique.

La loi du 28 mars 1975, aux termes de son article 1er, alinéa 1er, s'applique notamment aux produits de l'agriculture ... y compris l'élevage.

Elle a pour objet, notamment, de sauvegarder les intérêts des producteurs, ... des distributeurs, des préparateurs, des criées, des utilisateurs et des consommateurs, par des mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications et à supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence, ... de conserver, de conquérir et de développer les débouchés sur les marchés intérieurs et étrangers (article 2, 1. et 3.).

Tant la loi sanitaire du 15 avril 1965 que la loi agro-économique du 28 mars 1975 autorisent le Roi à réglementer le commerce des volailles congelées ou surgelées et à prendre des mesures de contrôle. Une teneur en eau trop élevée de ces produits a une répercussion non seulement sur le poids et, partant, sur le prix de vente mais aussi, simultanément, sur la valeur nutritive et la santé publique, en augmentant les risques d'infection. Dans cette optique, le contrôle de la teneur en eau a, en tout cas, un résultat double.

Les considérations qui précèdent montrent néanmoins que le contrôle prévu par le présent projet est manifestement instauré dans un but purement économique.

Le véritable fondement légal des mesures envisagées réside donc uniquement dans la loi du 28 mars 1975. Toutes les dispositions du projet devront être revues à la lumière de cette constatation. Il en résulte aussi que le Ministre des Affaires sociales, le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et leurs services ne doivent pas être associés au présent arrêté royal.

2. Préambule.

Il convient de compléter les références aux règlements (C.E.E.) par toutes les modifications qui ont été apportées à ces textes :

"Vu le règlement (C.E.E.) n° 2967/76 ..., modifié par le règlement (C.E.E.) n° 641/79 du Conseil du 29 mars 1979 et le règlement (C.E.E.) n° 2632/80 de la Commission du 14 octobre 1980;

Vu le règlement (C.E.E.) n° 2785/80 de la Commission du 30 octobre 1980 portant modalités d'application du règlement (C.E.E.) n° 2967/76, modifié par le règlement (C.E.E.) n° 3134/81 de la Commission du 30 octobre 1981;".

3. Observations.

1° Le projet entend tout d'abord déterminer l'organisme ou le service de l'administration belge appelé à accomplir

.../...

les missions de contrôle qui, en vertu du règlement du Conseil ou du règlement de la Commission précités, sont confiées à l'autorité responsable ou à l'organisme de contrôle des Etats membres ou, sous une autre dénomination, avec la même portée, à l'administration des Etats membres respectifs (article 1er).

Le projet désigne à cette fin :

1. L'Office national des débouchés agricoles et horticoles, qui aux termes de l'article 2 de sa loi organique du 27 décembre 1938, a pour mission, dans les limites tracées par le Ministre de l'Agriculture, de prêter son concours à ce département en vue de promouvoir le développement des débouchés intérieurs et extérieurs des produits agricoles et horticoles belges, et qui, dans les limites fixées par le même Ministre, peut collaborer à l'application de toute réglementation concernant la présentation, la distribution et la vente de ces mêmes produits.

2. Les fonctionnaires désignés à cet effet par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

Il résulte de l'observation générale formulée ci-dessus concernant le fondement légal du projet que le contrôle ne pourra être confié qu'à l'O.N.D.A.H. et aux fonctionnaires désignés par le ministre compétent.

2° L'article 2 du projet fait suite à l'article 1er, 1., du règlement de la Commission du 30 octobre 1980. Il est permis de se demander si, en subordonnant le bénéfice de l'exception au stockage séparé et à une identification des emballages collectifs qui "donne satisfaction à l'autorité compétente" (dans le texte néerlandais : "de controlerende ambtenaar"), on ne crée pas un risque d'arbitraire de la part de cette autorité. Il convient d'écrire "de la Communauté européenne", au singulier.

3° Il est indiqué, en vue d'une meilleure compréhension de l'article 3, d'intégrer dans le texte la définition de la notion de "lot" telle qu'elle figure à l'article premier, 2, du règlement de la Commission de la C.E.E. n° 2785/80 du 30 octobre 1980 ou, à tout le moins, d'y renvoyer de manière expresse.

4° L'article 4, 1., fait choix, en ce qui concerne les méthodes pouvant être appliquées pour déterminer la teneur en eau des volailles, de la méthode d'analyse décrite à l'annexe III du règlement n° 2967/76.

Il y a lieu toutefois d'observer à cet égard qu'alors que l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2, et l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1er, du règlement susvisé, portent que, dans les conditions prévues par ces dispositions, l'analyse a lieu "selon l'une des méthodes d'analyse décrites aux annexes III et IV au choix de l'Etat membre", l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 3, du même règlement prévoit que "le contrôle de conformité", dans les conditions visées par cette disposition, "est effectué selon les méthodes d'analyse reprises aux annexes III et IV".

Etant donné que cette disposition ne dit pas expressément, comme le font l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2, et l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1er, que le contrôle est "effectué selon l'une des méthodes d'analyse décrites aux annexes III et IV au choix de l'Etat membre", il y a lieu d'en inférer que, dans les conditions qu'il vise, l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 3, prescrit l'emploi simultané des deux méthodes d'analyse.

Les références figurant dans l'article 4 du projet doivent être conformes à la technique législative utilisée dans

.../...

le droit de la C.E.E. On écrira donc, par exemple, article 4, paragraphe 1er, alinéa 2.

5° Aux termes de l'article 4, 2., les échantillons destinés à l'analyse sont pris en double exemplaire; l'un est conservé en vue de la contre-analyse que le détenteur du lot peut réclamer.

Dans des cas de prélèvements analogues, les échantillons sont parfois pris en triple exemplaire, le troisième exemplaire étant remis à l'intéressé.

Dans tous les cas cependant, la procédure de prélèvement est réglementée, notamment en ce qui concerne :

- les emballages ou les récipients;

- la quantité à prélever;

- le scellement des emballages ou des récipients;

- le procès-verbal de prélèvement, et notamment les indications qu'il doit comporter, y compris la signature par l'intéressé;

- la remise de l'échantillon à l'un des laboratoires agréés à cet effet;

- la conservation des échantillons.

A cet égard, l'arrêté royal du 24 novembre 1978 concernant le prélèvement et l'analyse d'urines et d'approvisionnement lors des compétitions sportives, peut notamment servir de modèle mutatis mutandis.

6° L'article 5, alinéa 1er, seconde phrase, confère à l'agent de contrôle un pouvoir d'appréciation entièrement discrétionnaire, trop large par rapport à ce qui est disposé dans le règlement.

7° L'article 3, § 2, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, prévoit qu'il appartient au Ministre de l'Agriculture d'agréer les laboratoires d'analyse.

8° A l'article 6 du texte en projet, c'est à tort qu'outre le Ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions le Roi désigne pour procéder aux agréations visées le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

9° Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'utiliser l'orthographe officielle adoptée jusqu'à présent. On écrira donc "controle" au lieu de "kontrole" et "controlerend" au lieu de "kontrolerend".

Dans les articles 3, 4 et 5, il est superflu de numéroter les différents alinéas.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

F. DEBAEDTS, staatsraden,
J. NIMMEGEERS, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. BAETEMAN.
Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.