3
Coördinatie-
bureau

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13e April 1953 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de melk, heeft de 30e Juni 1953 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 13 avril 1953, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal relatif au lait, a donné le 30 juin 1953 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt er toe, de reglementering inzake de handel in koemelk te vervangen.

Algemene opmerkingen.

Als rechtsgrond voor het ontwerp worden opgegeven: de wet van 4 Augustus 1890 betreffende de vervalsing van levensmiddelen en het koninklijk besluit nr 19 van 27 Juli 1939, bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947.

In artikel 1 der wet van 4 Augustus 1890 betreffende de vervalsing van levensmiddelen wordt bepaald dat de "Regering wordt gemachtigd om de handel, de verkoop en de slijting der waren en der stoffen, die tot het voeden van mensen en dieren dienstig zijn, te verordenen, maar dit alleenlijk in het opzicht der openbare gezondheid of met het doel bedrog en vervalsing te beletten.

Zij mag insgelijks, maar uitsluitend in het belang der openbare gezondheid, de fabricatie of de bereiding zelf der tot de verkoop bestemde levensmiddelen bewaken en het gebruik van zelfstandigheden, werktuigen of voorwerpen die schadelijk of gevaarlijk zijn, verbieden".

Artikel 1 van het koninklijk besluit nr 19 van 27 Juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwproducten luidt als volgt : "Met het doel

.../...

bedrog en vervalsing te voorkomen en ten einde de producenten, de verdelers en verbruikers te beschermen tegen alle praktijken die afbreuk kunnen doen aan de normale voorwaarden der mededinging, mag Onze Minister van Landbouw de voorwaarden bepalen van samenstelling, inhoud, hoedanigheid, hoeveelheid, oorsprong, aanbieding en presentatie waaraan de land- en tuinbouwproducten moeten beantwoorden om te mogen in de handel gebracht, aangeboden, ten toon gesteld of te koop gesteld, gehouden voor de verkoop, vervoerd voor de verkoop, verkocht, geleverd, ingevoerd of uitgevoerd worden. Hij bepaalt onder meer de merken, loden, etiketten, getuigschriften, verklaringen, opschriften, tekens, verpakkingen, benamingen of andere aanduidingen of documenten die de in het eerste lid voorziene voorwaarden kunnen bewijzen of laten kennen; hij stelt de contrôlemaatregelen vast en de regelen in acht te nemen door de particulieren opdat die contrôle doeltreffend zou zijn".

Dat koninklijk besluit, genomen krachtens artikel 1, nr IV, lid a, nr VI en nr VII der wet van 1 Mei 1939, waarbij aan de Koning bepaalde bijzondere machten worden toegekend, is bij de wet van 16 Juni 1947 bekrachtigd. Het is dus geldig afgeweken van de vroegere wetgeving en meer bepaald van de wet van 4 Augustus 1890.

.../...

Vergelijking van de bepalingen der wet met die van het besluit toont aan dat het koninklijk besluit, wat betreft de maatregelen ter voorkoming van bedrog en vervalsing bij het verhandelen, verkopen, slijten, fabriceren en bereiden van levensmiddelen die land- en tuinbouwproducten zijn, hetzelfde voorwerp en hetzelfde doel heeft als de wet van 4 Augustus 1890.

Uit het feit, dat het koninklijk besluit nr 19 van jongere datum is en een meer speciaal onderwerp heeft, moet worden afgeleid dat het in de wet van 4 Augustus 1890 die bepalingen heeft opgeheven welke het voorwerp zijn van de maatregelen die het uitvaardigt; de wet van 4 Augustus 1890 blijft dan wel te verstaan gelden voor de in het belang der openbare gezondheid te nemen maatregelen.

De rechtsgrond van de maatregelen ter voorkoming van bedrog en vervalsing bij het verhandelen van land-en tuinbouwproducten ligt bijgevolg in het koninklijk besluit nr 19 van 27 Juli 1939.

Het ontwerp verzuimt evenwel als rechtsgrond op te geven het koninklijk besluit nr 18 betreffende de distributie van consumptiemelk, dat eveneens 27 Juli 1939 is gedagtekend en dat door de wet van 16 Juni 1947 is bekrachtigd. Artikel 1 van dat besluit bepaalt, dat iedere natuurlijke of rechtspersoon, die voor eigen rekening of voor rekening van een ander gewoonlijk consumptiemelk slijt of verkoopt, moet voorzien zijn van een machtiging namens de Minister van Landbouw afgegeven. De Minister van Landbouw

.../...

bepaalt onder welke voorwaarden de machtigingen worden toegekend en ingetrokken: "Hij kan namelijk de hygiënische en technische voorwaarden vaststellen, welke de titelhouders der machtigingen moeten vervullen" (artikel 3).

Bij het vaststellen van die voorwaarden heeft de Minister een reeks regelen voor te schrijven, die klaarblijkelijk tot doel hebben de openbare gezondheid te beschermen (vgl. verslag aan de Koning, vierde lid).

Het blijkt dus, dat het toepassingsgebied der wet van 4 Augustus 1890 nog verdere beperking ondergaat wat de distributie van consumptiemelk betreft.

Die voorschriften van het ontwerp, welke het beschermen der openbare gezondheid beogen, vinden dan ook hun rechtsgrond in het koninklijk besluit nr 18 van 27 Juli 1939, voor zover zij neerkomen op voorwaarden van toekenning of intrekking der in dat besluit bedoelde machtiging of op "technische en hygiënische" voorwaarden waaraan de houders van die machtigingen moeten voldoen. Alleen ten aanzien van degenen die geen machtiging hoeven te hebben, dat wil zeggen houders van melkkoeien die uitsluitend in hun bedrijf de van hun eigen stallen voortkomende melk afzetten, heeft de voorgenomen reglementering, voor zover zij de bescherming der openbare gezondheid tot doel heeft, een rechtsgrond in de wet van 4 Augustus 1890.

.../...

Doordat het ontwerp verscheidene rechtsgronden heeft, is er ook verscheidenheid in de strafbepalingen die op de overtredingen van de voorschriften er van toepasselijk zijn. Daar die bepalingen onderling verschillen, zal een overtreding van een zelfde voorschrift ook een verschillend misdrijf uitmaken naargelang degene die ze heeft begaan, al dan niet van een machtiging moet voorzien zijn. Voorts zal één persoon een verschillend misdrijf begaan naargelang het overtreden voorschrift tot vrijwaring der openbare gezondheid dan wel tot het voorkomen van bedrog of vervalsing strekt. Zulke verwikkelingen zijn te wijten aan het gemis van coördinatie tussen de wet van 4 Augustus 1890 en de koninklijke besluiten nr 18 en nr 19 van 27 Juli 1939.

Artikel 31 bevat terzake niet alleen verscheidene vergissingen, maar is bovendien niet zonder gevaar omdat niet kan worden uitgemaakt welke moeilijkheden er in schuilen.

Om overeen te stemmen met de wetgeving waarop het ontwerp is gegrond, zou dat artikel als volgt moeten luiden :

"Artikel 31.-

Overtredingen van het bepaalde in dit besluit worden gestraft met de straffen gesteld bij de koninklijke besluiten nr 18 en nr 19 van 27 Juli 1939. Echter worden overtredingen van de regelen ter vrijwaring van de openbare gezondheid, begaan door melkslijters die niet hoeven voorzien te zijn van de machtiging bij het koninklijk besluit nr 18 van 27 Juli 1939 opgelegd, gestraft met de straffen gesteld bij de wet van 4 Augustus 1890".

.../...

Vanzelfsprekend stelt die tekst de gevolgen van het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende wets- en reglementsbepalingen, die de rechtsgronden van het ontwerp vormen, duidelijk in het licht, maar daar is niet aan te ontkomen.

\+

\+ \+

Luidens de artikelen 2, 2°, en 34 moeten houders van melkkoeien in het bezit zijn van het gezondheidsgetuigschrift bedoeld in hoofdstuk IV, titel I, van het koninklijk besluit van 1 Juni 1951 houdende regeling van de bestrijding der rundertuberculose. Maar blijkens de artikelen 39 en 40 van het besluit wordt het getuigschrift enkel uitgereikt aan het bedrijfshoofd, dat lid is van een vereniging voor bestrijding van de rundertuberculose. Eigenlijk worden de houders van melkkoeien dus langs een omweg verplicht, zich in verenigingen te groeperen. Nergens in de wet van 4 Augustus 1890 of in de koninklijke besluiten nr 18 en nr 19 is een bepaling aan te wijzen die de Koning terzake bevoegd maakt.

De tweede volzin van artikel 2, 2°, alsook de woorden "overeenkomstig het reglement der gezondheidspolitie dienaangaande", in artikel 34, tweede lid, zouden dus moeten worden geschrapt. Bedoeld besluit is overigens wat titel I betreft geen politiereglement, doch een verordening waarbij, voornamelijk door het verlenen van toelagen, de bestrijding der rundertuberculose wordt geregeld.

\+

\+ \+

.../...

Verscheidene bepalingen van het ontwerp zijn ingegeven door een neiging om de reglementering te onpas en onnodig in allerlei details te doen treden, wat voor de redactie en voor de duidelijkheid er van allesbehalve bevorderlijk is geweest. Dit is namelijk het geval met de artikelen 11, 17, 18 en 24, die best zouden herzien worden.

\+

\+ +

Artikel 1 bepaalt, wat voor de toepassing van het ontwerp onder melk is te verstaan. Het is dus overbodig de uitdrukking "bij artikel 1 bedoelde producten" te gebruiken, zoals in de artikelen 10, 11, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27 en 30 is gedaan.

Opmerkingen artikel per artikel.

Artikel 1.

Een betere lezing voor artikel 1 ware :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van dit besluit worden met de benaming "melk" zonder enig onderscheid de hierna omschreven producten bedoeld :

.../...

1. volle melk : integraal product van het volledig melken der koe;

2. hoevemelk : volle melk, die buiten het bedrijf waar zij is voortgebracht rechtstreeks aan de verbruiker wordt verkocht of voor zodanige verkoop is bestemd;

3. melkerijmelk : volle melk, in een aangenomen zuivelfabriek behandeld overeenkomstig de regelen door de Minister van Landbouw gesteld;

4. afgeroomde melk : koemelk waarvan het oorspronkelijk gehalte aan botervet is verminderd, met uitsluiting van melkerijmelk;

5. karnemelk : overblijvende vloeistof, bij het vervaardigen van boter verkregen door het karnen van koemelk of room, eventueel in een aangenomen zuivelfabriek vermengd met in die zuivelfabriek aangezuurde melk.".

Artikel 2.

Rekening houdend met de tweede algemene opmerking, kan artikel 2 als volgt worden gelezen :

"Artikel 2.-

§ 1. Het is de melkveehouder verboden rechtstreeks aan de verbruiker melk te leveren, indien de melkkoeien aan tuberculose lijden.

.../...

§ 2. De personen, die bij het melken en de behandeling van de melk betrokken zijn, moeten vrij zijn van ziekten waarvan de aangifte voorgeschreven is door de wets- en reglementsbepalingen betreffende het voorkomen van overdraagbare ziekten.".

Zo gesteld, heeft paragraaf 1 van het artikel een zelfde strekking als de regelen welke uit de artikelen 2, 2°, 3 en 4, eerste volzin, van het ontwerp volgen.

Artikel 3.

Gelezen als volgt, zou dit artikel regelen groeperen die uit artikel 2, 1°, en uit artikel 3 van het ontwerp volgen.

"Artikel 3.-

De in het bedrijf zelf rechtstreeks aan verbruikers geleverde melk moet uitsluitend van koeien van dat bedrijf voorkomen. Dit geldt eveneens voor melk die door veehouders rechtstreeks aan sanatoria, preventoria, kinderbewaarplaatsen, onderwijsinrichtingen, ziekenhuizen, klinieken of dispensaria wordt geleverd.".

Artikel 4.

Ingevolge de in artikel 2 aangebrachte wijziging wordt de eerste volzin van artikel 4 overbodig. Een betere lezing voor dit artikel ware :

.../...

"Artikel 4.-

Melkveehouders die buiten hun bedrijf melk slijten, moeten er voor zorgen dat de melk dadelijk na het melken gefiltreerd en afgekoeld wordt en over zodanige lokalen beschikken dat de melk behoorlijk kan bewaard en behandeld worden.".

Artikel 5.

Het bepaalde in letter c van dat artikel heeft geen normatieve waarde en kan worden weggelaten.

Artikel 6.

Onder a, Franse tekst, vervange men "cubo" door "cubage". Met het oog op de schikking van het artikel zouden de letters b, c, d en e beter als volgt aanvangen :

"b. voorzien zijn van een luchtverversingssysteem dat ...
c. verlicht zijn door vensters ...
d. voorzien zijn van een waterdichte vloer en van muren die tot ... hoogte waterdicht zijn;
e. een vloer hebben die voorzien is van greppels waarvan ...

Artikel 7.

Dit artikel wordt beter als volgt gelezen :

.../...

"Artikel 7.-

De artikelen 2, 3, 4 en 6 zijn van toepassing op melkveehouders die de melk van hun melkvee aan een producent-venter verkopen.".

Artikel 8.

De in artikel 2 aangebrachte wijzigingen maken het eerste lid van dit artikel overbodig.

Artikel 9.

Vervalt het bepaalde onder c van artikel 5, dan moet met die wijziging rekening worden gehouden in de eerste volzin van artikel 9 en hoeft er naar die bepaling niet te worden verwezen.

Artikel 10.

Om een zelfde inhoud aan te geven, gebruike men hier dezelfde inhoudsmaat.

Artikel 13.

In het tweede lid, Franse tekst, zijn de woorden "là ou" overbodig. Hetzelfde geldt voor "of behandelingen" in de Nederlandse tekst.

Voorts dient de Nederlandse tekst van het laatste lid te worden omgewerkt, daar het woord "melk" geen meervoud heeft.

.../...

Artikel 15.

Vervalt het bepaalde in c van artikel 5, dan moet, onder 1° van dit artikel, ook de verwijzing er naar worden weggelaten.

Een betere lezing voor het tweede lid van dit artikel ware :

"De van een zuivelfabriek afkomstige niet gesteriliseerde afgeroomde melk mag geen ontwikkeling van meer dan 100.000 bacteriële koloniën doen ontstaan per ml , tussen de pasteurisatie en het vertrek uit de zuivelfabriek genomen, uitgezaaid en uitgebroed overeenkomstig de door de Minister van Landbouw aangenomen methoden.

Voorts dient zij een negatieve reactie te geven bij de phosphataseproef, verricht volgens de methoden door de Minister van Landbouw aangenomen.".

Artikel 18.

In de Franse tekst van dit artikel is het woord "concéder" onder p door "accorder" te vervangen.

Verder wordt de bepaling B beter als volgt gelezen :

"B. Het bepaalde in A van dit artikel is van toepassing op derivaten of vloeibare samenstellingen van melk. Echter mogen aan deze derivaten en samenstellingen kleurstoffen of bindmiddelen worden toegevoegd.".

.../...

Artikel 21.

In het eerste lid kan het gedeelte "Behalve ... 2 liter inhoudsmaat" zonder bezwaar wegvallen.

Artikel 22.

Een duidelijker lezing voor dit artikel ware :

"Artikel 22.-

De artikelen 11 en 21 van dit besluit zijn niet van toepassing op recipiënten die rechtstreeks voor een zuivelfabriek bestemde melk bevatten, noch op voertuigen die voor het vervoer van die melk worden gebruikt.".

Artikel 23.

De laatste twee leden kunnen korter gesteld worden als volgt :

"Het is verboden melk voor verkoop of levering te vervoeren in voertuigen die onrein zijn of stoffen vervoeren waardoor de melk kan bevuild worden, tenzij de melk dermate dicht is verpakt, dat zij op afdoende wijze afgezonderd is.

Het is verboden melk voor verkoop of levering te vervoeren in voertuigen die water of andere vloeistoffen vervoeren waarmede zij kan vermengd worden.".

.../...

Artikel 25.

De laatste twee leden van artikel 25 worden beter gelezen als volgt :

"Echter mag nieuw perkamentpapier als voeg tussen kruik en deksel gebruikt worden.

In geval van epidemie in een streek kan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verbieden, dat de aldaar aan verbruikers afgegeven flessen worden teruggenomen.".

Artikel 26.

De tweede volzin van dit artikel worde als volgt gelezen :

"Het gebruik van scheppers bij het slijten van melk is verboden.".

Artikel 27.

Een betere lezing voor dit artikel ware :

"Artikel 27.-

De aanduidingen betreffende de aard der melk worden aangebracht op de berichten van verzending, facturen en andere handelsdocumenten.".

.../...

Artikel 28.

Daar op melk geen aanduidingen of tekens kunnen worden aangebracht, dienen de woorden "op de bij onderhavig besluit bedoelde producten" te worden geschrapt.

Artikel 29.

Artikel 29, a, verbiedt het woord "melk", al dan niet vergezeld van aanvullende vermeldingen, of woorden met dezelfde betekenis te gebruiken om een voor de menselijke voeding bestemd product aan te duiden of op te roepen dat niet bij onderhavig besluit is bepaald.

Deze bepaling gaat al te ver, want niet enkel het gebruik van het woord "melk", doch zelfs het oproepen van het begrip "melk" wordt er strafbaar door gesteld, telkens als de bedoelde substantie geen koemelk in een van de door het ontwerp omschreven vormen is. Zodanige beperking van een woord of begrip is evenmin met de Nederlandse en de Franse taal als met de aard der dingen zelf te verenigen. Dergelijke bepaling gaat het kader van een besluit betreffende de handel in melk te buiten en zou overigens door haar buitensporige strengheid haar doel missen. Zij wordt dan ook beter weggelaten.

Onder b van hetzelfde artikel wordt impliciet als bedrog aangemerkt het feit, dat de bij dit besluit bepaalde producten, die als grondstoffen van

.../...

een voor de mensenvoeding bestemde waar worden aangegeven, niet worden aangeduid met de in dit besluit opgenomen benamingen die overeenstemmen met hun aard. Hieruit zal bij voorbeeld volgen, dat de algemeen bekende benaming "melkchocolade", behoudens machtiging van de Minister van Landbouw of van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, voortaan een bedrog zou zijn dat strenge wordt gestraft. De enige geoorloofde benaming zou dan, al naar het geval, "volle melkchocolade", "melkerijmelk-chocolade", enz... worden.

Wordt die bepaling behouden, dan zou er best een minder ingewikkelde redactie aan gegeven worden.

Artikel 30.

Een betere lezing voor dit artikel ware :

"Artikel 30.-

Zonder voorafgaande machtiging van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin is het verboden op een verpakking, die melk bevat, alsook in advertenties, berichten, mededelingen of reclame in verband met melk, aanduidingen betreffende kinderen te doen voorkomen.".

Artikel 32.

Luidens artikel 32 zijn de "Rijkszuivelconsulenten en de agenten van de Nationale Zuivelddienst

.../...

bevoegd om de bepalingen van onderhavig besluit te doen naleven, samen met de Rijksinspecteurs en de afgevaardigden belast met het toezicht op de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de vervalsingen van de eetwaren ".

Daarmede wil het ontwerp aan genoemde ambtenaren de bevoegdheid toekennen die bedoeld is in de artikelen 2 en 3 der wet van 4 Augustus 1890, in artikel 5 van het koninklijk besluit nrs 18 van 27 Juli 1939 en in artikel 2 van het koninklijk besluit nr 19 van dezelfde datum.

Voor zover dit artikel de naleving beoogt van de bepalingen krachtens de wet van 4 Augustus 1890 uitgevaardigd, zijn er geen opmerkingen bij te maken. Waar het de Rijkszuivelconsulenten evenwel belast met het doen naleven der bepalingen krachtens de koninklijke besluiten nr 18 en 19 uitgevaardigd, gaat het 's Konings macht te buiten, want deze bij de wet bekrachtigde besluiten bepalen zelf welke ambtenaren daartoe bevoegdheid hebben; zuivelconsulenten worden er niet in genoemd.

Ter voorkoming van ongewenste verwarring met betrekking tot de omvang der bevoegdheid welke het artikel werkelijk aan die ambtenaren verleent, wordt er beter van afgezien hen met bedoelde opdracht te belasten.

Artikel 33.

Dit artikel leze men als volgt :

.../...

"Artikel 33.-

Opgeheven worden :

1° het koninklijk besluit van 31 Maart 1925 houdende reglement op de bereiding van en de handel in melk, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 25 November 1925 en 8 September 1933, het besluit van de Regent van 19 Maart 1947 en het koninklijk besluit van 11 October 1950;

2° het ministerieel besluit van 30 April 1948 tot bevordering van de productie en consumptie van kwaliteitsmelk, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 5 April 1950 en 28 Januari 1953.".

Artikel 34.

Wat in het laatste lid van dit artikel wordt bedoeld, zal duidelijker uit volgende lezing blijken :

"Artikel 8 betreffende de verplichting voor de zuivelfabrieken, te zure melk te weigeren, treedt pas 1 Januari 1954 in werking. Tot die datum mag die melk, na afroming en vóór de pasteurisatie, door middel van kalkmelk tot een tussen 17 en 21° Dornic gelegen zuurtegraad worden teruggebracht.

Zij mag enkel voor veevoeding dienen.".

+

\+ +

Voor de titel en de inleiding van het ontwerp wordt volgende tekst aanbevolen :

.../...

Koninklijk besluit betreffende de handel in koemelk.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op de wet van 4 Augustus 1890 betreffende de vervalsing van levensmiddelen, gewijzigd bij koninklijk besluit van 14 Augustus 1933 en bij de wet van 5 September 1952;

Gelet op de wet van 15 Januari 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Zuivelдienst;

Gelet op het koninklijk besluit nr 18 van 27 Juli 1939 betreffende de distributie van consumptiemelk, gewijzigd bij koninklijk besluit nr 60 van 23 November 1939, beide bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947;

Gelet op het koninklijk besluit nr 19 van 27 Juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwproducten, gewijzigd bij koninklijk besluit nr 59 van 23 November 1939, beide bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947;

Gelet op het ministerieel besluit van 19 Augustus 1946 betreffende de verdeling der zuivelproducten, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 15 en 20 April 1949 en 2 September 1949;

Gelet op het advies van de Raad van State,

...

Le projet vise à remplacer la réglementation relative au commerce du lait de vache.

Observations générales.

Le projet invoque comme fondement légal la loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires et l'arrêté royal n°19 du 27 juillet 1939, confirmé par la loi du 16 juin 1947.

La loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires prévoit en son article 1er que le "Gouvernement est autorisé à réglementer et à surveiller le commerce, la vente et le débit des denrées et des substances servant à l'alimentation de l'homme et des animaux, mais seulement au point de vue de la santé publique ou dans le but d'empêcher les tromperies et les falsifications.

Il peut également mais uniquement dans l'intérêt de la santé publique, surveiller la fabrication ou la préparation même des denrées alimentaires destinées à la vente et interdire l'emploi de matières, ustensiles ou objets nuisibles ou dangereux".

L'arrêté royal n°19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles, dispose en son article 1er : "Dans le but d'empêcher les tromperies et les falsifications et en vue de

.../...

protéger les producteurs, distributeurs et consommateurs contre tous procédés tendant à fausser les conditions normales de la concurrence, Notre Ministre de l'Agriculture peut déterminer les conditions de composition, de constitution, de qualité, de quantité, d'origine, de présentation et de conditionnement auxquelles doivent répondre les produits agricoles et horticoles pour pouvoir être mis dans le commerce, offerts, exposés ou mis en vente, détenus en vue de la vente, transportés pour la vente, vendus, livrés, importés ou exportés. Il détermine notamment les marques, plombs, étiquettes, certificats, attestations, écriteaux, signes, emballages, dénominations ou autres indications ou documents de nature à justifier ou à révéler les conditions prévues à l'alinéa 1er; il arrête les mesures de contrôle et les règles à observer par les particuliers pour que ce contrôle soit efficace".

Cet arrêté royal qui a été pris en vertu de l'article 1er, n°IV, littera a, n°VI et n°VII de la loi du 1er mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs spéciaux, a été confirmé par la loi du 16 juin 1947. Il a donc valablement dérogé à la législation antérieure et notamment à la loi du 4 août 1890.

De la comparaison des dispositions de la loi et de celles de l'arrêté, il résulte qu'en ce qui concerne les mesures à prendre en vue d'empêcher les tromperies et les falsifications dans le commerce, la vente, le débit, la fabrication et la préparation des denrées alimentaires qui sont des produits agricoles et horticoles, l'arrêté royal a le même objet et poursuit le même but que la loi du 4 août 1890.

.../...

L'arrêté royal n°19 étant de date plus récente et ayant un objet plus spécial, force est d'en déduire qu'il a abrogé la loi du 4 août 1890 en celles de ses dispositions qui font l'objet des mesures qu'il édicte, étant entendu que la loi du 4 août 1890 reste d'application en ce qui concerne les mesures à prendre dans l'intérêt de la santé publique.

Les mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications dans le commerce des produits agricoles et horticoles trouvent en conséquence leur fondement légal dans l'arrêté royal n°19 du 27 juillet 1939.

Le projet omet toutefois d'invoquer comme fondement légal l'arrêté royal n°18 relatif à la distribution du lait de consommation, également du 27 juillet 1939, et confirmé par la loi du 16 juin 1947. Cet arrêté décide à l'article 1er que toute personne physique ou morale qui, soit pour son propre compte, soit pour le compte d'autrui, débite ou vend habituellement du lait, doit être munie d'une autorisation délivrée au nom du Ministre de l'Agriculture. Le Ministre de l'Agriculture détermine les conditions d'octroi et de retrait des autorisation : "Il peut notamment fixer les conditions techniques et hygiéniques que doivent observer les titulaires des autorisations" (article 3).

En fixant ces conditions, le Ministre est appelé à prescrire une série de règles qui ont manifestement pour but de préserver la santé publique (cfr. rapport au Roi, alinéa 4).

.../...

Dès lors, on constate que la loi du 4 août 1890 voit son champ d'application réduit davantage encore en ce qui concerne la distribution du lait de consommation.

Les prescriptions du projet, qui visent à préserver la santé publique, trouvent, dès lors, leur fondement légal dans l'arrêté royal n°18 du 27 juillet 1939, dans la mesure où elles constituent des conditions d'octroi ou de retrait de l'autorisation prévue par cet arrêté ou des conditions "techniques et hygiéniques" que doivent observer les titulaires de ces autorisations. Ce n'est qu'à l'égard des personnes qui ne sont pas soumises au régime des autorisations, c'est-à-dire à l'égard notamment des détenteurs de vaches laitières qui débitent exclusivement au siège de leur exploitation, le lait provenant de leurs propres étables, que la réglementation envisagée trouve, dans la mesure où elle poursuit comme but la préservation de la santé publique, une base légale dans la loi du 4 août 1890.

La pluralité des fondements légaux du projet a pour corollaire la pluralité des dispositions pénales applicables aux infractions à ses prescriptions. Ces dispositions, différant l'une de l'autre, il s'ensuit qu'une infraction à une même prescription constituera une infraction différente suivant que son auteur est ou non soumis au régime de l'autorisation. Une même personne commettra d'autre part des infractions différentes suivant que la prescription enfreinte aura pour objet de préserver la santé publique ou d'éviter des tromperies ou des falsifications. Ce sont là des complications qui tiennent au manque de coordination entre la loi du 4 août 1890 et les arrêtés royaux n°18 et n°19 du 27 juillet 1939.

.../...

L'article 31 du projet comporte sur ce point non seulement diverses erreurs, mais il est encore dangereux parce qu'il ne permet pas de déceler les difficultés qu'il couvre.

Pour être conforme à la législation sur laquelle le projet se fonde, cet article devrait être rédigé comme suit :

"Article 31.-

Les infractions aux dispositions du présent arrêté sont punies des peines prévues par les arrêtés royaux n°s 18 et 19 du 27 juillet 1939. Toutefois, les infractions aux règles tendant à préserver la santé publique, commises par des distributeurs de lait qui ne sont pas soumis au régime de l'autorisation imposé par l'arrêté royal n° 18 du 27 juillet 1939, sont punies des peines prévues par la loi du 4 août 1890.".

Ce texte fait évidemment apparaître les conséquences du défaut de coordination entre les diverses dispositions légales et réglementaires constituant les fondements légaux du projet, mais on ne saurait l'éviter.

+

+ +

.../...

Les articles 2, 2°, et 34 imposent aux détenteurs de vaches laitières l'obligation de posséder le certificat sanitaire prévu au chapitre IV, titre Ier, de l'arrêté royal du 1er juin 1951 portant organisation de la lutte contre la tuberculose bovine. Or, il résulte des articles 39 et 40 de l'arrêté que le certificat n'est accordé qu'au chef d'exploitation qui est membre d'une association de lutte contre la tuberculose bovine. Telles quelles, ces dispositions obligent donc indirectement les détenteurs de vaches laitières à se grouper en associations. On n'aperçoit, ni dans la loi du 4 août 1890, ni dans les arrêtés royaux n^os 18 et 19, une attribution de pouvoirs au Roi en cette matière.

La seconde phrase de l'article 2, 2°, devrait donc être omise, de même que les mots "conformément au règlement de police sanitaire relatif à cette matière", insérés à l'article 34, alinéa 2. L'arrêté visé n'est d'ailleurs, quant à son titre Ier, pas un règlement de police, mais un règlement organisant la lutte contre la tuberculose bovine, principalement par l'octroi de subventions.

\+

\+ \+

Diverses dispositions du projet dénotent une conception tatillonne de la réglementation qui affecte leur rédaction et leur clarté. C'est le cas notamment des articles 11, 17, 18 et 24. Il serait souhaitable de les revoir.

\+

\+ \+

L'article 1er détermine ce qu'il faut entendre par lait pour l'application du projet. Il est, en conséquence, inutile de recourir, comme c'est le cas aux articles 10, 11, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27 et 30, à l'expression "des produits visés à l'article 1er".

Observations article par article.

Article 1er.

L'article 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Pour l'application du présent arrêté, la dénomination "lait" vise indistinctement les produits définis ci-après :

1. lait entier : substance intégrale de la traite complète de la vache;
2. lait de ferme : lait entier vendu ou destiné à être vendu directement au consommateur en dehors de l'exploitation où il a été produit;
3. lait de laiterie : lait entier traité dans une laiterie agréée, conformément à la réglementation arrêtée par le Ministre de l'Agriculture;
4. lait écrémé : lait de vache dont la teneur initiale en graisse butyrique a été abaissée, à l'exclusion du lait de laiterie;

.../...

5. lait battu : résidu liquide obtenu lors de la fabrication du beurre par barattage de lait de vache ou de crème, mélangé éventuellement dans une laiterie agréée avec du lait écrémé acidifié dans cette laiterie.".

Article 2.

Compte tenu de la deuxième observation générale, l'article 2 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 2.-

§ 1er. Il est interdit au détenteur de vaches laitières de livrer du lait directement au consommateur si les vaches productrices du lait sont atteintes de tuberculose.

§ 2. Les personnes qui interviennent dans la traite et la manipulation du lait doivent être exemptes de maladies dont la déclaration est prescrite par les dispositions légales et réglementaires relatives à la prophylaxie des maladies transmissibles.".

Ainsi libellé, le paragraphe 1er de l'article a une portée identique aux règles qui découlent des articles 2, 2°, 3 et 4, première phrase, du projet.

Article 3.

Rédigé comme indiqué ci-après, cet article grouperait des règles qui découlent de l'article 2, 1°, et de l'article 3 du projet.

.../...

"Article 3.-

Le lait livré directement au consommateur au siège de l'exploitation, doit provenir exclusivement des vaches de cette exploitation. Il en est de même du lait livré directement par le détenteur de vaches aux sanatoriums, préventoriums, crèches, établissements d'enseignement, hôpitaux, cliniques ou dispensaires.".

Article 4.

La modification apportée ci-dessus à l'article 2 rend inutile la première phrase de l'article 4. Cet article gagnerait à être rédigé comme suit .

"Article 4.-

Les détenteurs de vaches qui débitent du lait en dehors du siège de l'exploitation doivent assurer la filtration et le refroidissement du lait immédiatement après la traite et disposer de locaux permettant la conservation et la manipulation du lait dans des conditions convenables.".

Article 5.

La disposition constituant la lettre c de cet article est dénuée de valeur normative et peut être omise.

.../...

Article 6.

Au littera a, il conviendrait de remplacer le mot "cube" par le mot "cubage". En outre, les litteras c, d, e, devraient, pour respecter l'ordonnance de l'article, commencer comme suit :

"c. être éclairées par ...
d. avoir un pavement et des murs ...
e. avoir un pavement pourvu ...".

Article 7.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 7.-

Les articles 2, 3, 4 et 6 sont applicables aux détenteurs de vaches laitières qui vendent le lait produit par celles-ci à un producteur colporteur.".

Article 8.

Les modifications apportées à l'article 2 rendent inutile l'alinéa 1er de cet article.

.../...

Article 9.

Si la disposition constituant le littera c de l'article 5 est omise, il y a lieu de tenir compte de cette modification à la première phrase de l'article 9 et d'y omettre la mention de la disposition.

Article 10.

A l'article 10, il serait souhaitable de se servir de la même mesure de capacité pour indiquer les mêmes capacités.

Article 13.

Au deuxième alinéa du texte français, les mots "la ou" sont inutiles. Il en est de même des mots "of behandelingen" dans le texte néerlandais.

Le dernier alinéa de la version néerlandaise devra, en outre, être remanié, le mot "melk" n'ayant pas de pluriel.

Article 15.

Si la disposition constituant le littera c de l'article 5 est omise, la référence qui y est faite au 1° de cet article devra l'être également.

.../...

Le deuxième alinéa de cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Le lait écrémé, non stérilisé, en provenance d'une laiterie ne peut donner lieu au développement de plus de 100.000 colonies microbiennes par ml , prélevé entre la pasteurisation et le départ de la laiterie, ensemencé et mis en incubation conformément aux techniques admises par le Ministre de l'Agriculture.

Il doit, en outre, présenter une réaction négative à l'épreuve de la phosphatase exécutée suivant les méthodes admises par le Ministre de l'Agriculture.".

Article 18.

Au p de cet article, il conviendrait de remplacer le mot "concéder" par "accorder".

La disposition B serait, en outre, mieux rédigée comme suit :

"B. Les dispositions énoncées sous A du présent article sont applicables aux dérivés ou composés liquides du lait.
Toutefois, ceux-ci peuvent être additionnés de colorants ou d'épaississants.".

.../...

Article 21.

Les cinq premières lignes du premier alinéa peuvent être supprimées sans inconvénient.

Article 22.

Cet article gagnerait en clarté s'il était rédigé comme suit :

"Article 22.-

Les articles 11 et 21 du présent arrêté ne sont applicables ni aux récipients contenant du lait destiné directement à une laiterie, ni aux véhicules qui servent au transport de ce lait.".

Article 23.

Les deux derniers alinéas seraient abrégés s'ils étaient rédigés comme suit :

"Il est interdit de transporter du lait, en vue de la vente ou de la livraison, dans des véhicules malpropres ou transportant des matières pouvant souiller le lait, à moins que celui-ci ne soit enfermé dans des récipients qui l'isolent efficacement.

Il est interdit de transporter du lait, en vue de la vente ou de la livraison, dans des véhicules transportant de l'eau ou d'autres liquides avec lesquels on peut le mélanger.".

.../...

Article 25.

Les deux derniers alinéas de l'article 25 seraient mieux rédigés comme suit :

"Est toutefois autorisé l'emploi de papier parchemin neuf pour former joint entre la cruche et le couvercle.

En cas d'épidémie dans une région, le Ministre de la Santé publique et de la Famille peut y interdire la reprise des bouteilles remises aux consommateurs.".

Article 26.

La deuxième phrase de cet article devrait être rédigée comme suit :

"Il est interdit d'utiliser des puisoirs pour débiter du lait".

Article 27.

L'article 27 serait plus avantageusement rédigé comme suit :

"Article 27.-

Les mentions relatives à la nature du lait sont reproduites sur les notes d'envoi, factures et autres documents commerciaux.".

.../...

Article 28.

L'apposition de l'indication de signes sur du lait étant impossible, il conviendrait d'omettre les mots "sur les produits visés par le présent arrêté".

Article 29.

L'article 29, a, interdit l'usage du mot "lait" accompagné ou non de mentions complétives, ou des mots de même signification pour désigner ou évoquer un produit destiné à l'alimentation humaine qui n'est pas défini par le présent arrêté.

Une telle disposition est outrancière car elle va jusqu'à interdire, sous peine de sanctions pénales, non seulement de se servir du mot "lait", mais même d'évoquer la notion de "lait" chaque fois que la substance à laquelle on se réfère n'est pas du lait de vache sous une des formes définies par le projet. C'est limiter d'une manière inconciliable, tant avec les langues française et néerlandaise qu'avec la nature même des choses, l'usage d'un mot ou d'une notion. Une telle disposition sort du cadre d'un arrêté relatif au commerce du lait et manquerait d'ailleurs, de par sa rigueur excessive, son but. Il conviendrait de l'omettre.

Le même article, au b, qualifie implicitement de tromperie le fait de ne pas désigner par les dénominations du présent arrêté qui correspondent à leur nature, les produits définis par le présent

.../...

arrêté qui sont signalés comme constituants d'une denrée destinée à l'alimentation humaine. Il en résultera, par exemple, que, sauf autorisation accordée par le Ministre de l'Agriculture ou par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, la dénomination bien connue de "chocolat au lait" serait désormais une tromperie sévèrement punie. La seule dénomination permise serait dorénavant, suivant le cas, "chocolat au lait entier", "chocolat au lait de laiterie", etc...

Si cette disposition est maintenue, il serait souhaitable de la rédiger d'une manière moins compliquée.

Article 30.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 30.-

Il est interdit, sans autorisation préalable du Ministre de la Santé publique et de la Famille, de faire figurer des indications relatives aux enfants sur les récipients contenant du lait, ainsi que dans les annonces, avis, notices et réclames relatifs au lait.".

Article 32.

Aux termes de l'article 32, les "conseillers de laiterie de l'Etat et les agents de l'Office national du lait et de ses dérivés sont habilités

.../...

pour assurer l'exécution des dispositions du présent arrêté, concurremment avec les inspecteurs et délégués du Gouvernement commis à la surveillance de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives à la falsification des denrées alimentaires ".

Le projet entend ainsi conférer aux agents cités les pouvoirs prévus aux articles 2 et 3 de la loi du 4 août 1890, à l'article 5 de l'arrêté royal n°18 du 27 juillet 1939 et à l'article 2 de l'arrêté royal n°19 du même jour.

Cet article ne soulève pas d'observation en tant qu'il vise à assurer l'exécution des dispositions prises en vertu de la loi du 4 août 1890. En tant qu'il charge les conseillers de laiterie de l'Etat d'assurer l'exécution des dispositions prises en vertu des arrêtés royaux n°s18 et 19 , il excède toutefois les pouvoirs du Roi, car ces arrêtés, ratifiés par la loi, déterminent eux-mêmes les agents compétents à cette fin et les conseillers de laiterie n'y sont pas prévus.

Pour éviter de fâcheuses confusions quant à l'étendue des pouvoirs que ces fonctionnaires puiseraient réellement dans l'article, il serait préférable de renoncer à les charger de la mission prévue.

Article 33.

Cet article est à rédiger comme suit :

.../...

"Article 33.-

Sont abrogés :

1° l'arrêté royal du 31 mars 1925 portant règlement concernant la préparation et le commerce du lait, modifié par les arrêtés royaux des 25 novembre 1925 et 8 septembre 1933, l'arrêté du Régent du 19 mars 1947 et l'arrêté royal du 11 octobre 1950;

2° l'arrêté ministériel du 30 avril 1948 tendant à promouvoir la production et la consommation en lait de qualité, modifié par les arrêtés ministériels des 5 avril 1950 et 28 janvier 1953.".

Article 34.

La portée du dernier alinéa de cet article ressortirait mieux s'il était rédigé comme suit :

"L'article 8 concernant l'obligation pour les laiteries de refuser un lait trop acide, n'entre en vigueur qu'à partir du 1er janvier 1954. Jusqu'à cette date, ce lait, après avoir été écrémé, pourra être, au moyen d'un lait de chaux, ramené, avant sa pasteurisation, à une acidité comprise entre 17 et 21° Dornic.

Il ne pourra être destiné qu'à l'alimentation du bétail.".

+

\+ +

Quant à l'intitulé du projet et a son préambule, ils devraient être libellés comme il est indiqué ci-après :

.../...

Arrêté royal relatif au commerce du lait de vache.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu la loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires, modifiée par l'arrêté royal du 14 août 1933 et par la loi du 5 septembre 1952;

Vu la loi du 15 janvier 1938 relative à la création d'un Office national du lait et de ses dérivés;

Vu l'arrêté royal n°18 du 27 juillet 1939 relatif à la distribution du lait de consommation, modifié par l'arrêté royal n°60 du 23 novembre 1939, l'un et l'autre confirmés par la loi du 16 juin 1947;

Vu l'arrêté royal n°19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles, modifié par l'arrêté royal n°59 du 23 novembre 1939, l'un et l'autre confirmés par la loi du 16 juin 1947;

Vu l'arrêté ministériel du 19 août 1946 relatif à la distribution de produits laitiers, modifié par les arrêtés ministériels des 15 et 20 avril 1949 et 2 septembre 1949;

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs : conseiller d'Etat, président

J.COYETTE, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,

A.BERNARD, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F.VAN GOETHEM, assesseurs de la section de législation,

R.VANHAECKE, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) R. VANHAECKE.

La chambre était composée de

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
expédition délivrée à M. le Ministre

van Landbouw.
de l'Agriculture.

De 1953.

Voor de Griffier van de Raad van State,
De Adjunct-Griffier,

Le 1953.

Pour le Greffier du Conseil d'Etat,
Le Greffier adjoint,