KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e april 1963 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 maart 1954 betreffende de handel in koemelk", heeft de 11e april 1963 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 3 avril 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 31 mars 1954 relatif au commerce du lait de vache", a donné le 11 avril 1963 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe wijziging te brengen aan het koninklijk besluit van 31 maart 1954 betreffende de handel in koemelk, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 20 september 1954, 20 januari en 19 juni 1956 en 12 april 1960.

Zoals in het advies L. 3544/2 werd uiteengezet, had dit besluit aanvankelijk verscheidene rechtsgronden : de wet van 4 augustus 1890 betreffende de vervalsing van levensmiddelen en de koninklijke besluiten nr 18 van 27 juli 1939 betreffende de distributie van consumptiemelk en nr 19 betreffende de handel in land- en tuinbouwprodukten, dat eveneens 27 juli 1939 is gedagtekend (beide besluiten bekrachtigd door de wet van 16 juni 1947 werden inmiddels door de wet van 20 juli 1962 opgeheven); het koninklijk besluit nr 19 had immers in de wet van 4 augustus 1890 die bepalingen opgeheven welke het voorwerp waren van de maatregelen die het had uitgevaardigd, terwijl het toepassingsgebied der zelfde wet ingevolge het koninklijk besluit nr 18 nog verdere beperkingen had ondergaan wat de distributie van consumptiemelk betreft, bij zoverre dat de Minister van Landbouw ook de hygiënische en technische voorwaarden kon vaststellen, welke de titelhouders der machtigingen om consumptiemelk te slijten moesten vervullen (artikel 3).

Ingevolge het in werking treden van de wet van 20 juli 1962 heeft hier een volledige substitutie van rechtsgrond plaats gehad.

.../...

Deze wet reikt inderdaad verder dan de koninklijke besluiten nr 18 en nr 19 welke zij uitdrukkelijk opheft : niet alleen worden hierbij aan de Koning dezelfde machten verleend, welke bij genoemde koninklijke besluiten aan de Minister van Landbouw waren toegekend, doch bovendien wordt de Koning met een algemene bevoegdheid bekleed om de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten niet alleen ten aanzien van deze produkten maar ook ten aanzien van de handelaar en van de uitvoerder te regelen (artikel 1).

Hierdoor kan hij in verband met de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, onder meer ten einde de belangen van de verbruikers te vrijwaren, de voorwaarden, niet alleen inzake hoeveelheid, oorsprong, herkomst, triëring, presentatie en conditionering, doch ook inzake samenstelling, bewaring, kwaliteit en verpakking, bepalen waaraan deze produkten moeten voldoen (artikel 1, § 1, eerste lid).

Aangezien het hier om produkten gaat welke om zeggens uitsluitend voor de voeding van mens en dier worden benut, heeft de Koning bij het vaststellen van die voorwaarden een reeks regelen voor te schrijven die klaarblijkelijk tot doel hebben de openbare gezondheid te beschermen.

Wat meer bepaald de zuivelprodukten betreft : verre van de toekenning der vroeger verleende machten om hygiënische en technische voorwaarden ten aanzien van de titelhouders der machtigingen vast te stellen (koninklijk besluit nr 18, artikel 3) in te trekken heeft de wetgever deze machten veralgemeend, zodat zij ook ten aanzien van degenen die geen machtiging om consumptiemelk te slijten hoeven te hebben, kunnen worden

.../...

uitgeoefend, en dezelfde machten zelfs tot de industriële verrichtingen van fabricage en verwerking uitgebreid (artikel 1, § 1, tweede lid).

De wet van 4 augustus 1890 dient derhalve niet langer als rechtsgrond noch voor het ontwerp noch voor het besluit waarvan het de wijziging nastreeft.

Om die reden trouwens strekt artikel 7 van het ontwerp ertoe artikel 31 van het koninklijk besluit van 31 maart 1954, waarbij voor de strafbepalingen onderscheidenlijk naar de koninklijke besluiten nrs 18 en 19 en naar de wet van 4 augustus 1890 werd verwezen, te vervangen door een nieuwe bepaling waarbij hiervoor nog enkel naar de wet van 20 juli 1962 wordt verwezen.

Om dezelfde reden is de verwijzing naar de wet van 4 augustus 1890 in de aanhef overbodig en zelfs misleidend en moet zij worden weggelaten, terwijl de verwijzing naar de wet van 20 juli 1962 in de aanhef vooraan moet worden gesteld.

In dezelfde gedachtengang is het aangewezen in de considerans, welke ervan wil getuigen dat het ontwerp aan de bij artikel 1, § 1, van de wet van 20 juli 1962 gestelde bevoegdheidsregel voldoet, diezelfde gedachte te verduidelijken met te zeggen dat het in het belang van de producenten en van de verbruikers is voorwaarden van samenstelling, kwaliteit, hygiëne en techniek vast te stellen waaraan de zuivelprodukten te beantwoorden en de benaming te bepalen die waar dat deze kwaliteiten verenigd zijn.

\+

\+ \+

De verwijzing in de aanhef naar het koninklijk besluit van 31 maart 1954 stelle men als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 31 maart 1954 betreffende de handel in koemelk, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 20 september 1954, 20 januari en 19 juni 1956 en 12 april 1960".

De bepaling waarmede artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 maart 1954 door artikel 1 van het ontwerp wordt aangevuld zal beter de juiste bedoeling van de Regering weergeven wanneer ze als volgt wordt gesteld :

"Artikel 1.-

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 maart 1954 betreffende de handel in koemelk, wordt met de volgende bepaling aangevuld :

Het is verboden te verkopen, te koop te stel met het oog op de verkoop of de levering voorhanden t houden of te vervoeren, produkten inzonderheid samen steld met melk, die niet beantwoorden aan de hierbov gegeven omschrijvingen maar die zoveel uiterlijke k merken van de omschreven produkten vertonen dat zi verwarring bij de verbruiker kunnen leiden".

In artikel 3 van het ontwerp moet de vermelding "artikel 9" aan de nieuwe tekst voorafgaan.

Verder stelle men a) en b) van hetzelfde artikel als volgt :

"a) het logaritmisch gemiddelde van het totaal aantal micro-organismen op drie monsters, genomen met ten minste 24 uur tussentijd, mag niet meer dan bedragen dan 100.000 per ml. ;

b) het logaritmisch gemiddelde van het aantal micro-organismen, behorende tot de coligroep, op drie monsters genomen met ten minste 24 uur tussenruimte, mag niet gelijk zijn aan noch groter zijn dan 10 per ml.".

Voor de inleidende zin van artikel 4 verdient de volgende redactie aanbeveling :

"Artikel 13 van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 april 1960, wordt door de volgende bepaling vervangen : ...".

In de nieuwe tekst waarmede artikel 5 van het ontwerp artikel 15 van het koninklijk besluit van 31 maart 1954 vervangt, stelle men de eerste zin van het tweede lid als volgt :

.../...

"Het logaritmisch gemiddelde van het totaal aantal micro-organismen, op drie monsters niet-gesteriliseerde afgeroomde melk afkomstig van een zuivelfabriek en genomen met ten minste 24 uur tussentijd, mag niet meer bedragen dan 100.000 per ml.".

De inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp stelle men als volgt :

"In hetzelfde besluit wordt een artikel 18bis ingevoegd luidend als volgt : ...".

Onder 2° van artikel 18bis dat door artikel 6 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 31 maart 1954 wordt ingevoegd, schrijve men :

"2° een produkt dat ... en dat bekomen werd ...".

De nieuwe tekst welke door artikel 7 van het ontwerp ter vervanging van artikel 31 van het koninklijk besluit van 31 maart 1954 wordt ingevoerd, zou beter aanvangen als volgt :

"Overtreding van ... wordt gestraft met de straffen gesteld bij ...".

Le projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 31 mars 1954 relatif au commerce du lait de vache, modifié par les arrêtés royaux des 20 septembre 1954, 20 janvier et 19 juin 1956 et 12 avril 1960.

Ainsi qu'il est exposé dans l'avis L.3544/2, ledit arrêté trouvait à l'origine son fondement légal dans la loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires, aimsi que dans les arrêtés royaux n° 18 du 27 juillet 1939 relatif à la distribution du lait de consommation et n°19 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles daté également du 27 juillet 1939 (ces deux arrêtés, confirmés par la loi du 16 juin 1947, ont été abrogés par la loi du 20 juin 1962); l'arrêté royal n°19 avait, en effet, abrogé la loi du 4 août 1890 dans celles de ses dispositions qui faisaient l'objet des mesures qu'il édictait, tandis que l'arrêté royal n°18 avait réduit davantage encore le champ d'application de la même loi en ce qui concerne la distribution du lait de consommation, en habilitant le Ministre de l'Agriculture à fixer aussi les conditions techniques et hygiéniques à observer par les titulaires des autorisations de débiter du lait de consommation (article 3).

Au fondement légal ci-avant défini, la loi du 20 juillet 1962 a substitué un fondement entièrement nouveau.

.../...

Cette loi va plus loin, en effet, que les arrêtés royaux nos 18 et 19 dont elle prévoit expressément l'abrogation : elle n'attribue pas seulement au Roi les pouvoirs que lesdits arrêtés avaient conférés au Ministre de l'Agriculture mais l'investit, en outre, du pouvoir général de règlementer le commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, tant au regard des produits eux-mêmes qu'au regard des commerçants et exportateurs (article 1er).

De ce fait, le Roi peut, en ce qui concerne le commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche, aux fins notamment de sauvegarder les intérêts des consommateurs, déterminer les conditions non seulement de quantité, d'origine, de provenance, de triage, de présentation et de conditionnement mais aussi de composition, de conservation, de qualité et d'emballage auxquelles ces produits doivent satisfaire (article 1er, § 1er, alinéa 1er).

S'agissant de produits destinés presque exclusivement à vrai dire à l'alimentation de l'homme et des animaux, il appartient au Roi, en déterminant ces conditions, de prescrire une série de règles qui visent manifestement à la protection de la santé publique.

En ce qui concerne plus particulièrement les produits laitiers, le législateur , loin de retirer les pouvoirs de fixer des conditions hygiéniques et techniques à l'égard des titulaires des autorisations (arrêté royal n° 18, article 3), a généralisé ces pouvoirs de manière

.../...

à en permettre la mise en oeuvre à l'égard de ceux qui ne sont pas tenus d'avoir une autorisation de débiter du lait de consommation et, même, les a étendus aux opérations industrielles de fabrication et de transformation (article 1er, § 1er, alinéa 2).

La loi du 4 août 1890 ne constitue dès lors plus le fondement légal ni du projet ni de l'arrêté qu'il tend à modifier.

C'est la raison, d'ailleurs, pour laquelle l'article 7 du projet procède au remplacement de l'article 31 de l'arrêté royal du 31 mars 1954, lequel se réfère, pour les dispositions pénales, respectivement aux arrêtés royaux n°s 18 et 19 et à la loi du 4 août 1890, par une disposition nouvelle qui ne vise plus que la loi du 20 juillet 1962.

Pour le même motif, la mention au préambule de la loi du 4 août 1890 est superflue; il y a d'autant plus lieu de la supprimer qu'elle est de nature à induire en erreur; la référence à la loi du 20 juillet 1962, par contre, doit venir en tête du préambule.

Dans le même ordre d'idées, le considérant, qui a pour but d'attester la conformité du projet à la règle de compétence fixée par l'article 1er, § 1er, de la loi du 20 juillet 1962, devrait préciser qu'il est de l'intérêt des producteurs et des consommateurs de déterminer les conditions de composition, de qualité, d'hygiène et de technique auxquelles les produits laitiers doivent satisfaire et de déterminer les dénominations garantissant que ces qualités se trouvent réunies.

\+

\+ \+

Au préambule, la référence à l'arrêté royal du 31 mars 1954 devrait être rédigée ainsi qu'il suit :

"Vu l'arrêté royal du 31 mars 1954 relatif au commerce du lait de vache, modifié par les arrêtés royaux des 20 septembre 1954, 20 janvier et 19 juin 1956 et 12 avril 1960;" .

La disposition par laquelle l'article 1er du projet complète l'article 1er de l'arrêté royal du 31 mars 1954 traduirait mieux les intentions exactes du Gouvernement si elle était ainsi conçue :

"Article 1er.-

L'article 1er de l'arrêté royal du 31 mars 1954 relatif au commerce du lait de vache, est complété par la disposition suivante :

Il est interdit de vendre, d'exposer en vente, de détenir ou de transporter en vue de la vente ou de la livraison, des produits composés notamment de lait, qui ne répondent pas aux définitions ci-dessus mais qui présentent un tel ensemble de caractères extérieurs des produits définis qu'il puisse en résulter une confusion pour l'acheteur".

A l'article 3 du projet, le texte nouveau doit être précédé de la mention "article 9".

.../...

En outre, pour le a) et le b) du même article, la rédaction suivante est suggérée :

"a) la moyenne logarithmique du nombre total de micro-organismes sur trois échantillons prélevés à 24 heures au moins d'intervalle, ne peut dépasser 100.000 par ml.;

b) la moyenne logarithmique du nombre de micro-organismes appartenant au groupe Coli sur trois échantillons prélevés à 24 heures au moins d'intervalle, ne peut être égale ou supérieure à 10 par ml.".

La phrase liminaire de l'article 4 devrait être ainsi rédigée :

"L'article 13 du même arrêté royal, modifié par l'arrêté royal du 12 avril 1960, est remplacé par la disposition suivante : ... ".

Dans le nouveau texte que l'article 5 du projet substitue à l'article 15 de l'arrêté royal du 31 mars 1954, la première phrase de l'alinéa 2 , devrait se lire ainsi qu'il suit :

"La moyenne logarithmique du nombre total de micro-organismes , sur trois échantillons de lait écrémé non stérilisé en provenance d'une laiterie, prélevés à 24 heures au moins d'intervalle, ne peut dépasser 100.000 par ml.".

.../...

Dans la version néerlandaise, la phrase liminaire de l'article 6 du projet gagnerait à être rédigée ainsi qu'il suit :

"In hetzelfde besluit wordt een artikel 18bis ingevoegd luidend als volgt : ... ".

Le 2° de l'article 18bis, qui est inséré par l'article 6 du projet dans l'arrêté royal du 31 mars 1954, devrait se lire ainsi qu'il suit :

"2° un produit qui a les apparences ... ".

Dans la version néerlandaise, le nouveau texte que l'article 7 du projet substitue à l'article 31 de l'arrêté royal du 31 mars 1954 devrait débuter ainsi qu'il suit :

"Overtreding van ... wordt gestraft met de straffen gesteld bij ... ".

De kamer was samengesteld uit

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

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

F. DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assessseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.