Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
14 JUIN 1966
Travaux à M. - 1 - Overeenstemming
Overgemaakt aan de H.

ADV.

L. 9571/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e februari 1966 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de uitvoer en de invoer van verbruikseieren", heeft de 17e maart 1966 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 25 février 1966, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'exportation et l'importation des oeufs de consommation", a donné le 17 mars 1966 l'avis suivant :

Het ontwerp-besluit strekt ertoe, het koninklijk besluit van 17 december 1953 betreffende de uitvoer en de invoer van eieren, zoals het tot nu toe is gewijzigd, opnieuw te wijzigen en het te vervangen door een tekst waarin al de van kracht blijvende bepalingen met de nieuwe tot een geheel zijn verwerkt.

\+

\+ +

In het eerste lid van de aanhef wordt als rechtsgrond voor het ontwerp aangehaald de wet van 20 juli 1962 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten.

Die wet verleent aan de Koning een ruime verordenende bevoegdheid wat de bedoelde handelstakken betreft. In dit verband moet er evenwel aan herinnerd worden, dat België een van de verdragsstaten is bij de internationale overeenkomst voor het merken der eieren in de internationale handel, ondertekend te Brussel op 11 december 1931 en goedgekeurd bij de wet van 9 juni 1934. Ten gevolge hiervan heeft België bepaalde verplichtingen aangegaan. Door de wet van 20 juli 1962 wordt de Koning niet gemachtigd, van de bepalingen van de overeenkomst af te wijken.

Daaruit volgt dat maatregelen die niet met die bepalingen mochten stroken, in de huidige stand van zaken bezwaarlijk kunnen worden genomen. Indien afwijkingen van de contractuele verplichtingen noodzakelijk blijken, moet vooraf met de verdragsluitende Staten worden onderhandeld om hun toestemming te verkrijgen, tenzij men de

.../...

mening zou zijn toegedaan dat het verdrag niet meer aangepast is en de voorkeur zou geven aan opzegging ervan krachtens artikel 12 van dat verdrag.

De Raad van State is er, met de gegevens waarover hij beschikt, niet in geslaagd met zekerheid uit te maken of het ontwerp-besluit al dan niet op bepaalde punten van het verdrag afwijkt.

Twee voorbeelden zullen deze opmerking illustreren :

1° Artikel 4 van het verdrag van 1931 luidt als volgt :

"De Contracterende Staten die zouden besluiten een onderscheid te maken tussen de verse en de geconserveerde eieren, verbinden er zich toe de uitvoerders niet te verplichten op de schaal en op de verpakking der geconserveerde eieren, of op een van beide, andere vermeldingen of tekenen betreffende de wijze van conservering van het produkt aan te brengen dan degene die voorkomen in bijlage B".

Voor België kwam op de bijlage B aanvankelijk generlei vermelding voor en het is de Raad van State niet bekend dat ons land er een op geplaatst heeft, zoals het ingevolge nr II van het bij het verdrag van 11 december 1931 gevoegde protocol vermocht te doen.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp (artikelen 19 en 21) zou de Griekse exporteur er daarentegen toe verplichten, op koeleieren die voor consumptie

.../...

in België bestemd zijn, de vermelding "gekoeld" of "réfrigéré" aan te brengen, terwijl de Griekse reglementering, zo er al een is, alleen het merkteken "R" kan voorschrijven (verdrag van 1931, bijlage B). Het is echter twijfelachtig, of artikel 4 van het verdrag van 1931 de uitwerking van de Belgische reglementering ten aanzien van buitenlandse exporteurs op het oog heeft.

Het protocol bij het verdrag van 1931 stelt onder I trouwens onderhandelingen in uitzicht "om een eenvormige code op te maken van de opschriften of tekens bestemd om de geconserveerde eieren van de verse eieren te onderscheiden". Tot een overeenkomst die voor België bindend kan zijn, hebben zulke onderhandelingen, voor zover de Raad van State bekend is, nooit geleid.

2° Volgens artikel 6 van het verdrag van 1931 "verbinden de Contracterende Staten er zich toe, voor te schrijven, dat de verpakkingen, die de eieren bevatten, een opschrift zullen moeten dragen dat de aard van de inhoud aangeeft. Zij zullen een opschrift in onuitwisbare hoofdletters (Latijnse lettertekens) van minstens drie centimeter hoog als voldoende erkennen".

Artikel 14 van het ontwerp schrijft een controlemerk voor waarvan het model als bijlage bij het besluit heet te zullen worden bekendgemaakt; bij het aan de Raad voorgelegde ontwerp is dat model echter niet gevoegd.

\+

\+ \+

.../...

Behoudens hetgeen hierboven als voorafgaande opmerking naar voren is gebracht, moet bij het ontwerp nog het volgende worden opgemerkt.

Het derde lid van de aanhef, dat verwijst naar het ministerieel besluit van 27 juli 1961, kan als overbodig vervallen.

Op de verpakking kunnen ook verplichte vermeldingen omtrent de herkomst en de kwaliteit van de verpakking zelf voorkomen; daarom wordt voor artikel 17, laatste lid, de volgende lezing in overweging gegeven :

"Het is verboden op de koppen van de verpakking vermeldingen betreffende de inhoud aan te brengen die niet in dit besluit zijn bepaald".

Hoofdstuk II, dat betrekking heeft op de invoer van eieren(artikelen 18 tot 20), maakt generlei voorbehoud voor eieren tweede keus en ook niet voor eieren die niet geschikt zijn voor consumptie.

Wenst de Regering die leemte aan te vullen en dezelfde regelen vast te stellen voor ingevoerde als voor uitgevoerde eieren, dan moeten de daartoe dienende bepalingen (artikelen 7 en 9) onder de algemene bepalingen komen, dus onder hoofdstuk III.

Geeft het ontwerp, zoals het aan de Raad van State is voorgelegd, echter wel de bedoeling van de Regering weer, dan hoeft aan de artikelen van hoofdstuk I, afdeling III, alleen een logischer volgorde te worden gegeven, namelijk zo dat de artikelen 7, 8 en 9 onderscheidenlijk 9, 7 en 8 worden.

.../...

De twee alinea's van artikel 22 moeten ineen worden gewerkt; bovendien moet daar melding worden gemaakt van de wijziging die in het ministerieel besluit van 27 juli 1961 is aangebracht door dat van 26 juli 1962.

Het artikel kan dan als volgt worden gelezen :

"Artikel 22.-

Op de invoer en de uitvoer van eieren zijn van toepassing de bepalingen van het ministerieel besluit van 27 juli 1961, ..., gewijzigd bij het ministerieel besluit van 26 juli 1962, en van het ministerieel besluit van 26 juli 1962 ...".

Artikel 23 verklaart de Minister van Landbouw of zijn gemachtigde bevoegd om bij individuele maatregelen afwijkingen toe te staan van de bepalingen van de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 en 18 van het ontwerp-besluit, "inzonder wanneer de noodwendigheden van de buitenlandse handel dit vergen".

De "noodwendigheden van de buitenlandse handel", een al ruime en vrij onzekere grond voor het toestaan van individuele afwijkingen, worden slechts als een voorbeeld aangehaald van gevallen die aanleiding kunnen geven tot het benuttigen van de door artikel 23 verleende machtigingen. Het uitoefenen van de toegekende bevoegdheid wordt dus niet afhankelijk gesteld van het bestaan van bepaalde omstandigheden. Hieruit volgt dat de Minister en zijn gemachtigde, telkens als zij het geboden zullen achten, op discretionaire wijze de toegekende bevoegdheid zullen uitoefenen ten voordele van personen die zij naar goeddunken hebben aangewezen. Die personen zullen zij niet

.../...

alleen kunnen ontslaan van de verplichtingen waarnaar in artikel 23 verwezen wordt, zij zullen ook verplichtingen in hun voordeel kunnen wijzigen. Zo ruime machtigingen gaan het kader van de geoorloofde machtigingen te buiten. Bovendien zullen zij voor hen die er gebruik van moeten maken het gevaar meebrengen, dat de gelijkheid van de Belgen voor de wet uit het oog verloren wordt.

Artikel 23 zou derhalve opnieuw moeten worden onderzocht. Wordt het behouden, dan dient het te worden aangevuld met de opgave van de omstandigheden waarin het toepassing kan vinden.

Door de plaats die het in het ontwerp heeft gekregen (hoofdstuk III, Algemene Bepalingen) en mede doordat het zinspeelt op de "noodwendigheden van de buitenlandse handel" en bepalingen aanhaalt die op de invoer van toepassing zijn (artikel 11 in samenhang met artikel 19), kan artikel 23 trouwens de indruk wekken, dat de als individuele maatregel toegestane afwijkingen ook voor de invoerhandel kunnen gelden. Bedoelt de Regering alleen maar de mogelijkheid te openen tot het vaststellen van bepaalde maatregelen om de uitvoer van Belgische produkten te bevorderen, dan moet de hier besproken bepaling, nadat zij bijgewerkt is, onder hoofdstuk I komen te staan.

De strekking van de strafbepaling moet nauwkeurig worden aangegeven. De gestelde straffen staan uiteraard zo maar niet op miskenning van om 't even welke bepaling uit het ontwerp-besluit.

.../...

"Artikel 24.-

Overtreding van de bepalingen van de artikelen 3 tot 21 van dit besluit wordt gestraft met ...".

De inhoud van de ontworpen bepalingen maakt het twijfelachtig of onmiddellijke inwerkingtreding wel enig nut heeft, wel uit te voeren is en voor de bestuurden geen ernstige bezwaren oplevert. Voorgesteld wordt dan ook :

"Artikel 26.-

Artikel 3 treedt in werking zes maanden na de datum waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt",

ofwel :

"Artikel 26.-

Dit besluit treedt in werking (... dagen) na de datum waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, behoudens artikel 3, dat in werking treedt zes maanden na die datum".

\+

\+ +

Voorts zijn bij de Nederlandse tekst van het ontwerp nog de volgende vormopmerkingen te maken :

Artikel 1. "... van toepassing op kippeëieren in de schaal, bestemd voor verbruik, andere dan broedeieren", in plaats van "... van toepassing op verse, geconserveerde en tweede-keus kippeëieren in de schaal, andere dan broedeieren".

.../...

Artikel 3, tweede lid, 1° : "ondoordringbaar" vervangen door "waterdicht".

Artikel 4: tussen "een schouwer" en "in de schouwkamer" het woord "bestendig " invoegen.

Artikel 5, tweede lid, 1° :"ondoordringbaar" vervangen door "waterdicht".

Artikel 9, tweede lid, eerste regel : "schrift" vervangen door "letters".

Artikel 10, tweede lid : tussen "dienen" en "op de schaal" invoegen "echter".

Artikel 12, § 2, eerste lid : "minima voorwaarden" vervangen door "minimumvoorwaarden".

Artikel 21, eerste lid : "geschreven" vervangen door "aangebracht".

Artikel 21, vijfde lid : "zijn keurig" vervangen door "... moeten duidelijk zijn".

L'arrêté en projet a pour objet de modifier à nouveau l'arrêté royal du 17 décembre 1953 relatif à l'exportation et à l'importation des oeufs, tel qu'il a été modifié jusqu'ici, et de le remplacer par un texte résultant de la fusion des dispositions qui sont maintenues en vigueur et des dispositions nouvelles.

\+

\+ +

L'alinéa 1er du préambule invoque comme fondement légal du projet la loi du 20 juillet 1962 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

Cette loi attribue au Roi, en ce qui concerne les branches commerciales citées, un large pouvoir réglementaire. Il convient toutefois de rappeler, à cet égard, que la Belgique est une des puissances parties à la convention internationale pour le marquage des oeufs dans le commerce international, signée à Bruxelles le 11 décembre 1931 et approuvée par la loi du 9 juin 1934. La Belgique a contracté par là certaines obligations. La loi du 20 juillet 1962 n'habilite pas le Roi à déroger aux clauses de cette convention.

Il s'ensuit que les mesures qui seraient inconciliables avec ces clauses peuvent difficilement être prises dans l'état actuel des choses. Si des dérogations aux obligations contractuelles s'imposent, il s'indique d'entamer des négociations avec les Etats cocontractants en vue d'obtenir leur accord, à moins qu'estimant que la convention n'est plus adaptée, l'on ne préfère la dénoncer conformément à son article 12.

.../...

Les renseignements dont le Conseil d'Etat dispose, ne lui ont pas permis de déterminer avec certitude si l'arrêté en projet déroge ou non, sur certains points, aux clauses de la convention.

Deux exemples illustreront cette observation :

1° L'article 4 de la convention de 1931 est ainsi rédigé :

"Les Etats contractants qui décideraient d'établir une distinction entre les oeufs frais et les oeufs conservés s'engagent à ne pas obliger les exportateurs à apposer sur la coquille et l'emballage des oeufs conservés, ou sur l'un des deux, des inscriptions ou signes relatifs au mode de conservation du produit, autres que ceux qui figurent à l'annexe B".

Pour la Belgique, l'annexe B ne comportait à l'origine aucune mention; à la connaissance du Conseil d'Etat, la Belgique n'a pas introduit de mention dans l'annexe B, comme le lui permettait le n° II du protocole joint à la convention du 11 décembre 1931.

Le projet soumis au Conseil d'Etat (articles 19 et 21) contraindrait par contre l'exportateur grec à apposer sur des oeufs réfrigérés destinés à être consommés en Belgique l'une des mentions "réfrigéré" ou "gekoeld", alors que la réglementation grecque en la matière, si tant est qu'il y en ait une, ne peut imposer que la marque : "R" (convention de 1931, annexe B). Il est toutefois douteux que l'article 4 de la convention de 1931 ait en vue l'effet de la réglementation belge sur l'exportateur étranger.

.../...

Par ailleurs, le I du protocole joint à la convention de 1931 annonce des négociations à l'effet d'établir un code uniforme des inscriptions destinées à distinguer les oeufs conservés des oeufs frais. A la connaissance du Conseil d'Etat, de telles négociations n'ont jamais abouti à un accord susceptible de lier la Belgique.

2° Selon l'article 6 de la convention de 1931, "les Etats contractants s'engagent à prescrire que les emballages contenant les oeufs devront porter une inscription indiquant la nature du contenu. Ils reconnaîtront comme suffisante une inscription en lettres capitales indélébiles (caractères latins) d'au moins trois centimètres de hauteur".

L'article 14 du projet impose l'apposition d'une marque de contrôle, dont le modèle serait publié en annexe à l'arrêté; mais ce modèle ne figure pas au projet soumis au Conseil d'Etat.

\+

\+ \+

Sous réserve de l'observation préliminaire énoncée ci-dessus, le projet appelle encore les observations suivantes.

Dans le préambule, le troisième alinéa, qui fait mention de l'arrêté ministériel du 27 juillet 1961, est superflu et devrait être omis.

.../...

La rédaction suivante est proposée pour l'article 17, alinéa final, eu égard à ce que les emballages peuvent porter des mentions imposées relatives aux provenances et qualité de l'emballage lui-même :

"Il est interdit de porter sur les têtes d'emballage des indications relatives au contenu qui ne seraient pas prévues dans le présent arrêté".

Il est fait observer que le chapitre II, relatif à l'importation des oeufs (articles 18 à 20), ne contient aucune réserve en ce qui concerne les oeufs de second choix, non plus que les oeufs impropres à la consommation.

S'il entrait dans les intentions du Gouvernement de combler cette lacune, en édictant des règles identiques en ce qui concerne les oeufs importés et exportés, les dispositions à cet effet (voir articles 7 et 9) devraient prendre place parmi les dispositions générales, lesquelles font l'objet du chapitre III.

Si, en revanche, le projet, tel qu'il est soumis au Conseil d'Etat, traduit bien les intentions du Gouvernement, il y a lieu seulement de modifier, par souci de logique, l'ordre des articles du chapitre Ier, section III; les articles 7, 8 et 9 deviendraient respectivement les articles 9, 7 et 8.

Les deux alinéas de l'article 22 devraient être fusionnés; par ailleurs, il y a lieu de faire mention, audit article, de la modification apportée à l'arrêté ministériel du 27 juillet 1961 par celui du 26 juillet 1962.

.../...

Le texte pourrait être rédigé comme suit :

"Article 22.-

Sont applicables à l'exportation et à l'importation des oeufs, les dispositions des arrêtés ministériels du 27 juillet 1961, ... modifié par l'arrêté ministériel du 26 juillet 1962, et du 26 juillet 1962 ... ".

L'article 23 habilite le Ministre de l'Agriculture à accorder, par voie de mesure individuelle, des dérogations aux dispositions des articles 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 et 18 de l'arrêté en projet, "notamment lorsque les nécessités du commerce extérieur l'exigent".

Critère, en soi fort général et sans doute assez flou pour décider de l'octroi de dérogations individuelles, les nécessités du commerce extérieur ne sont citées qu'à titre d'exemple de cas où il peut être fait usage de l'habilitation prévue par l'article 23. La mise en oeuvre des pouvoirs attribués au Ministre n'est pas subordonnée à une situation déterminée. C'est dire que le Ministre et son délégué pourront, toutes les fois qu'ils le jugeront nécessaire, faire usage de leurs pouvoirs, de manière discrétionnaire et en faveur des personnes qu'ils auront désignées à leur gré. Non seulement ils pourront dispenser ces personnes des obligations visées à l'article 23, mais aussi modifier celles-ci au profit des mêmes bénéficiaires. Des habilitations aussi étendues dépassent le cadre des délégations permises. De surcroît, elles font courir à ceux qui doivent les mettre en oeuvre le risque de perdre de vue le principe de l'égalité des Belges devant la loi.

.../...

Dès lors l'article 23 devrait être revu. Dans l'éventualité où il serait maintenu, il conviendrait de le compléter par l'indication des circonstances dans lesquelles il pourra être appliqué.

Par ailleurs, la place qu'occupe l'article 23 (Chapitre III, Dispositions générales), la référence qui y est faite aux "nécessités du commerce extérieur", le fait qu'il cite des dispositions applicables aux importations (article 11, combiné avec l'article 19) peuvent donner à croire que les dérogations accordées par voie de mesures individuelles pourraient s'étendre au commerce d'importation. Si l'intention du Gouvernement est d'ouvrir seulement la voie à certaines mesures destinées à favoriser l'exportation des produits belges, il y a lieu de ranger la disposition sous revue parmi celles du chapitre Ier après en avoir précisé le texte.

Il convient de préciser expressément la portée de la disposition pénale. Il va de soi que n'importe quelle méconnaissance d'une prescription de l'arrêté en projet n'est pas passible des peines prévues.

"Article 24.-

Les infractions aux dispositions des articles 3 à 21 du présent arrêté ... ".

Eu égard à la teneur des dispositions du projet, il est douteux qu'une entrée en vigueur immédiate soit utile, réalisable, et sans inconvénients graves pour les administrés. Il est dès lors suggéré de dire :

.../...

"Article 26.-

L'article 3 entre en vigueur six mois après la date de la publication du présent arrêté au Moniteur belge",

soit :

"Article 26.-

Les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur (... jours) après la date de sa publication au Moniteur belge, à l'exceptidn de l'article 3, qui entre en vigueur six mois après cette date".

\+

\+ \+

Pour le surplus, le texte français du projet appelle les observations de forme ci-après :

A l'article 1er, dire:"...s'applique aux oeufs de poule en coquille, destinés à la consommation, autres que les oeufs à couver", au lieu de "... s'applique aux oeufs de poules frais, conservés et de second choix en coquille, autres que oeufs à couver".

A l'article 7 : ajouter une virgule après le mot "embryon".

A l'article 10, alinéa 2 : ajouter le mot "toutefois" entre les mots "doivent" et "porter".

.../...

A l'article 12, § 2, alinéa 1er : remplacer "minima" par "minimales".

A l'article 12, § 2, alinéa 6 : remplacer "fait" par "fasse".

A l'article 15, alinéa 1er, "classe 4" : remplacer "oeufs standards" par "oeufs moyens".

A l'article 21, alinéa 1er : remplacer "inscrits" par "apposés".

Article 21, alinéa 3 : il serait préférable de dire : "Les lettres sont en caractères latins" plutôt que "Des lettres sont écrites en caractères latins".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	staatsraad, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. ADRIAENS, P. VERMEULEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	P. DRUMAUX,	eerste attaché bij de Concordantiedienst, premier attaché au Service de la concordance des textes,	toegevoegde griffier, greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) P. DRUMAUX.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.