KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 april 1987 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de controlevoorschriften voor het bepalen van het gewicht van brood en het bijkomend gewichtsverlies ingevolge uitdroging", heeft op 30 april 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 8 avril 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les modalités de contrôle du poids du pain ainsi que la perte supplémentaire de poids due à la dessication", a donné le 30 avril 1987 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Ter uitvoering van het bepaalde in artikel 6, § 3, van het koninklijk besluit van 2 september 1985 betreffende brood en andere bakkerijprodukten, bepaalt het voor advies voorgelegd ontwerp van ministerieel besluit de regels betreffende de controle op het gewicht van het brood en het ten gevolge van uitdroging toelaatbare gewichtsverlies. In beide gevallen gaat het om maatregelen van een dermate bijkomstige aard dat de bevoegdheidstoewijzing waarvan dit ontwerp een toepassing is, bestaanbaar mag worden geacht met artikel 11, 3, van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken.

Voorts bevat het ontwerp in zijn artikel 1 een bepaling omtrent "voorverpakte waar" die, alhoewel zij als een definitie van een term wordt voorgesteld, neerkomt op een inhoudelijke regeling van het begrip. Die regeling is vreemd aan het onderwerp van het ontwerp; zij is niet onmisbaar voor de verdere leesbaarheid ervan en kan geen rechtsgrond vinden in het meergenoemde artikel 6, § 3, van het koninklijk besluit van 2 september 1985. Naar luid van artikel 11, 5, van de wet van 14 juli 1971 is het reglementeren van het conditioneren van voor de verkoop bestemde produkten, zaak van de Koning. De desbetreffende bepaling moet wegens het ontbreken van rechtsgrond dan ook uit dit ontwerp worden gelicht.

.../...

Mocht het de bedoeling geweest zijn met de betrokken bepaling, of met een onderdeel ervan, tegelijk het toepassingsgebied van het ontwerp vast te stellen, dan zal artikel 2 van het ontwerp, zo nodig, worden aangepast.

2. Zoëven is al opgemerkt dat het ontwerp betrekking heeft op de controle van het gewicht van het brood en op een toelaatbaar gewichtsverlies.

Het opschrift en een verwijzing naar het koninklijk besluit van 2 september 1985 terzijde gelaten, wordt in de ontwerp-reglementering nergens het woord "brood" gebruikt. Het wordt vervangen door "waar", "soort waar" en "verkoopseenheid".

De efficiëntie van een reglementering wordt mede bepaald door de leesbaarheid van de regeling. De woordkeuze is daarbij van belang. Men kieze het juiste en het onmiddellijk begrijpbare woord. In dit geval bijvoorbeeld is er kennelijk geen reden om een brood niet een brood te noemen.

De stellers van het ontwerp zouden de tekst best in dat licht herzien.

3. Een andere opmerking betreft de definities in artikel 1.

Vraag is - en onverminderd hetgeen boven omtrent de term "voorverpakking" is opgemerkt - of, bij de keuze van het juiste woord in de reglementering, de definities nog onmisbaar zijn om de ontwerp-bepalingen te kunnen lezen.

.../...

Buiten artikel 1 dat de definities omvat, komen de termen "nominaal gewicht", "werkelijk gewicht", of "afwijking in minus" in het ontwerp niet voor. In de bijlage kan "nominaal gewicht" gemakkelijk vervangen worden door "vermeld gewicht" of "voorgeschreven gewicht". Men ziet dan ook niet in, waarom de desbetreffende termen in artikel 1 horen te worden omschreven.

Wat de term "soort waar" betreft, als men eenvoudig "broodsoort" schrijft, lijkt er, voor zover de Raad van State kan nagaan, aan enige definiëring geen behoefte te zijn, onder meer gelet op de gedetailleerde voorzieningen welke in artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 2 september 1985 zijn opgenomen.

De hiernavolgende bijzondere opmerkingen dienen met dat dubbel voorbehoud te worden gelezen.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Voorgesteld wordt het opschrift te stellen als volgt :

"Ministerieel besluit betreffende de controle op het gewicht van brood en het ten gevolge van uitdroging toelaatbaar gewichtsverlies".

.../...

Aanhef.

Het eerste lid van de aanhef vulle men aan met : "..., inzonderheid op artikel 11, 3;".

De verwijzing naar het koninklijk besluit van 28 december 1979 en de considerans die erbij aansluit, dienen te vervallen omdat, zoals in de algemene opmerkingen is aangestipt, de ontwerp-bepaling betreffende de "voorverpakte waar" zonder rechtsgrond is.

Artikel 1.

Voor de toepassing van het ontwerp dient onder "soort waar" te worden verstaan, "ieder nominaal gewicht samen met de specifikatie zoals vermeld in artikel 6, § 1, van voormeld koninklijk besluit van 2 september 1985 (...)".

Onverminderd de algemene opmerking welke boven omtrent de noodzaak van het opnemen van definities is gemaakt, mag worden aangestipt dat de aangehaalde definitie kennelijk niet van aard is om de leesbaarheid van het ontwerp te verhogen.

Gelet op het bepaalde in artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 2 september 1985 wordt voorgesteld de definitie te redigeren als volgt :

"soort waar : broden van een zelfde gewichtscategorie en specifikatie als bepaald in artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 2 september 1985".

.../...

Indien op de suggestie tot schrapping van artikel 1 wordt ingegaan, zou de voorgestelde definitie als een tweede lid van artikel 4, § 2, van het ontwerp kunnen worden opgenomen.

Artikel 2.

Dit artikel is gesteld als volgt :

"Artikel 2. Voor wat betreft de nominale gewichten en de hierop toegelaten afwijkingen is dit besluit alleen van toepassing op de onverpakte waar en op de verpakte waar met een omlooptijd van maximum 48 uur".

Gelet op het bepaalde in de artikelen 1, 1° en 2°, en 6, § 1, van het koninklijk besluit van 2 september 1985 en ermee rekening gehouden dat de controle op het gewicht uitgaat van de in artikel 1 van het ontwerp omschreven nominale gewichten, lijkt het te volstaan artikel 2 te redigeren als volgt :

"Artikel 2.-

Dit besluit is van toepassing op het brood dat hetzij onverpakt, hetzij verpakt doch met een omlooptijd van maximum 48 uur, te koop wordt aangeboden".

Artikel 3.

Het eerste lid ware leesbaarder gesteld als volgt :

"De controle geschiedt door het wegen van het brood".

.../...

Artikel 4.

Dit artikel moet gelezen worden in samenhang met artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 2 september 1985.

In paragraaf 1 is ten onrechte sprake van "minimum-gewicht". De bepaling en de overeenstemmende bijlage strekken gewoon ertoe de maximaal toegelaten afwijking in minus, in cijfertaal om te zetten.

Men stelle paragraaf 1 dan ook als volgt :

"§ 1. Het werkelijk gewicht mag :

- per ongesneden brood, niet lager zijn, al naar het geval, dan het gewicht vermeld in de vierde of de vijfde kolom van de tabel in bijlage,

- per gesneden brood, niet lager zijn, al naar het geval, dan het gewicht vermeld in de achtste of de negende kolom van de tabel in bijlage".

In paragraaf 2 wordt de wijze van vaststelling van het gemiddelde gewicht bepaald.

Volgens artikel 6, § 2, 1° en 3°, van het koninklijk besluit van 2 september 1985 mag het werkelijke gewicht niet kleiner zijn dan het voorgeschreven gewicht, rekening gehouden met het verlies bij het snijden. Volgens artikel 6, § 3, van datzelfde besluit kan de Minister van Economische Zaken het bijkomend gewichtsverlies ten gevolge van uitdroging bepalen. In het ontwerp geschiedt dat in artikel 5.

.../...

De samenhang tussen artikel 4, artikel 5 en de cijfermatige projectie ervan in de bijlage is niet bijzonder duidelijk. Met name kan men uit de tabellen niet aflezen, waar, ten aanzien van het algemeen toelaatbare gewichtsverlies, het bijkomend gewichtsverlies ten gevolge van uitdroging gedurende de eerste vierentwintig uren na het bakken, in cijfers wordt uitgedrukt.

Redactioneel wordt in paragraaf 2 aangetoond hoe een gekunstelde woordkeuze tot moeilijke leesbaarheid leidt.

Het eerste lid stelt : "Het gemiddeld gewicht van de waar wordt berekend per soort waar van dezelfde producent op grond van het gewicht van verkoopseenheden".

Bedoeld is : "Het gemiddelde gewicht wordt berekend per broodsoort van een zelfde producent, na een stuksgewijze weging van broden van de betrokken soort".

De auteurs van het ontwerp zullen de redactie van de overige bepalingen van paragraaf 2 best in een zelfde zin aanpassen.

Artikel 5.

Naar luid van paragraaf 2 mogen de broden die meer dan 24 uur uit de oven zijn, een bijkomend gewichtsverlies van 1 pct. hebben. Volgens het ontwerp moet het bewijs dat de broden meer dan 24 uur uit de oven zijn, door de producent of de invoerder worden geleverd. Desgevallend dienen deze bewijsstukken de broden te vergezellen in hun omloop.

.../...

Aan de Raad van State is niet kunnen uiteengezet worden hoe het bestuur de betrokken bewijslevering ziet, noch hoe en wanneer de bewijsstukken zullen horen te worden opgemaakt.

Indien een coërcitieve bepaling zoals die welke in artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp is opgenomen, niet sluitend kan worden geredigeerd, wordt ze best achterwege gelaten.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. En exécution de l'article 6, § 3, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985 relatif aux pains et autres produits de la boulangerie, le projet d'arrêté ministériel soumis à l'avis du Conseil d'Etat fixe les modalités de contrôle du poids du pain et détermine la perte de poids admissible du fait de la dessication. Le caractère de ces deux mesures est tellement accessoire que la délégation de pouvoir dont le présent projet est une application, peut être considérée comme compatible avec l'article 11, 3, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

Par ailleurs, le projet prévoit en son article 1er une disposition relative aux "denrées préemballées" qui, bien que présentée comme la définition d'un terme, revient à régler le fond de la notion. Cette réglementation est étrangère à l'objet du projet; elle n'est pas indispensable à la compréhension de celui-ci et ne peut trouver de fondement légal dans l'article 6, § 3, précité, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985. Aux termes de l'article 11, 5, de la loi du 14 juillet 1971, c'est au Roi qu'il appartient de réglementer le conditionnement des produits destinés à la vente. La disposition relative aux "denrées préemballées" doit dès lors être écartée du projet comme dépourvue de fondement légal.

Si le but de la disposition en question ou d'un de ses éléments était de définir du même coup le champ d'application du projet, il conviendra en outre, le cas échéant, d'adapter l'article 2 du projet.

.../...

2. Il a été observé ci-avant que le projet concerne le contrôle du poids du pain et la perte de poids admissible.

Sauf dans l'intitulé et dans une référence à l'arrêté royal du 2 septembre 1985, le mot "pain" n'est utilisé nulle part dans la réglementation en projet. On lui a substitué les termes "denrée", "sorte de denrée" ou "unité de vente".

L'efficacité d'une réglementation est déterminée notamment par sa lisibilité . Le choix des termes est important à cet égard. Il faut choisir le terme exact et directement compréhensible. En l'occurrence, par exemple, il n'y a manifestement aucune raison pour ne pas appeler un pain un pain.

Les auteurs du projet feraient bien de revoir le texte à la lumière de cette observation.

3. Une autre observation concerne les définitions qui figurent à l'article 1er.

.../...

On peut se demander, sans préjudice de ce qui a été observé plus haut au sujet du terme "préemballage", si ces définitions seraient encore indispensables à la compréhension des dispositions en projet, dans l'hypothèse d'un choix correct des termes de la réglementation.

Sauf à l'article 1er, qui contient les définitions, les termes "poids nominal", "poids réel" et "erreur en moins" ne se retrouvent pas dans le projet. Dans l'annexe, le terme "poids nominal" peut sans inconvénient être remplacé par "poids indiqué" ou "poids prescrit". Dès lors, on n'aperçoit pas pourquoi les termes en question devraient être définis à l'article 1er.

Quant au terme "sorte de denrée", si on écrivait simplement "sorte de pain", il n'y aurait apparemment aucune nécessité, pour autant que le Conseil d'Etat le puisse vérifier, d'en donner une définition, eu égard notamment aux dispositions détaillées de l'article 6, § 1er, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985.

Les observations particulières faites ci-après doivent être lues sous cette double réserve.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté ministériel relatif au contrôle du poids du pain et à la perte de poids admissible du fait de la dessiccation".

.../...

Préambule.

Il convient de compléter l'alinéa ler du préambule par les mots : "..., notamment l'article 11, 3;".

La référence à l'arrêté royal du 28 décembre 1979 et le considérant qui s'y rattache, doivent être supprimés dès lors que, comme il a été relevé dans les observations générales, la disposition du projet relative aux "denrées préemballées" est dépourvue de fondement légal.

Article ler.

Pour l'application de l'arrêté en projet, le terme "sorte de denrée" doit s'entendre de "chaque poids nominal avec la spécification comme mentionné à l'article 6, § ler, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985 précité (...)".

Sans préjudice de l'observation générale formulée ci-avant au sujet de la nécessité de prévoir des définitions, il y a lieu de souligner que la définition reproduite ci-dessus n'est manifestement pas de nature à faciliter la lecture du projet.

.../...

Compte tenu de ce que prévoit l'article 6, § ler, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985, il est proposé de rédiger la définition comme suit :

"sorte de denrée : pains de même catégorie de poids et de même spécification que celles définies à l'article 6, § ler, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985".

Si l'on se rallie à la suggestion de supprimer l'article ler, la définition proposée pourrait être insérée à l'article 4, § 2 sous la forme d'un alinéa 2.

Article 2.

Cet article est rédigé de la manière suivante :

"Article 2. En ce qui concerne les poids nominaux et les erreurs tolérées, le présent arrêté s'applique uniquement aux denrées non-emballées et aux denrées emballées ayant une durée de circulation de 48 heures au maximum".

Eu égard aux dispositions des articles ler, 1° et 2°, et 6, § ler, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985 et compte tenu du fait que le contrôle du poids s'effectue en fonction des poids nominaux définis à l'article ler du projet, l'article 2 paraît pouvoir se réduire à ce qui suit :

"Article 2.-

Le présent arrêté s'applique au pain qui est offert en vente soit non emballé soit emballé mais avec une durée de circulation de 48 heures au maximum".

.../...

Article 3.

La lecture de l'alinéa ler serait plus aisée, si cet alinéa était rédigé comme suit :

"Le contrôle s'effectue par le pesage du pain".

Article 4.

Cet article doit être lu en corrélation avec l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985.

Au paragraphe ler, c'est à tort qu'il est question de "poids minimum". Cette disposition et l'annexe correspondante visent simplement à traduire en langage chiffré l'erreur maximale tolérée en moins.

Il convient dès lors de rédiger le paragraphe ler comme suit :

"§ ler. Le poids réel ne peut être inférieur :

- par pain non coupé, au poids mentionné selon le cas à la quatrième ou à la cinquième colonne du tableau en annexe.

.../...

- par pain coupé, au poids mentionné selon le cas à la huitième ou à la neuvième colonne du tableau en annexe".

Le paragraphe 2 fixe le mode de détermination du poids moyen.

Selon l'article 6, § 2, 1° et 3°, de l'arrêté royal du 2 septembre 1985, le poids réel ne peut être inférieur au poids prescrit, compte tenu de la perte au coupage. Aux termes de l'article 6, § 3, du même arrêté, le Ministre des Affaires économiques peut fixer la perte supplémentaire de poids due à la dessication. C'est ce que fait l'article 5 du projet.

La corrélation entre l'article 4, l'article 5 et leur projection chiffrée dans l'annexe n'est pas très claire. On n'aperçoit notamment pas à quel endroit des tableaux se trouve exprimée en chiffres, par rapport à la perte de poids généralement tolérée, la perte supplémentaire de poids due à la dessication pendant les vingt-quatre premières heures suivant la cuisson.

La manière dont le paragraphe 2 est rédigé montre combien une terminologie sophistiquée peut rendre la lecture d'un texte malaisée.

L'alinéa ler dispose : "Le poids moyen de la denrée est calculé par sorte de denrée du même producteur sur base du poids d'unités de vente".

.../...

En clair, cela veut dire : "Le poids moyen est calculé par sorte de pain d'un même producteur, après un pesage, pièce par pièce, de pains appartenant à la sorte visée".

Les auteurs du projet feraient bien d'adapter dans le même sens la rédaction des autres dispositions du paragraphe 2.

Article 5.

Aux termes du paragraphe 2 de cet article, les pains sortis du four depuis plus de 24 heures peuvent accuser une perte de poids supplémentaire de 1 p.c.. Selon le projet, la preuve que les pains sont sortis du four depuis plus de 24 heures doit être faite par le producteur ou par l'importateur. Le cas échéant, les pièces justificatives doivent accompagner les pains dans leur circulation.

Il n'a pu être communiqué au Conseil d'Etat de quelle manière l'administration conçoit cette preuve ni selon quelles modalités et à quel moment les pièces justificatives devront être établies.

S'il s'avérait qu'une disposition contraignante comme celle prévue à l'article 5, § 2, alinéa 2, du projet ne peut être rédigée de manière cohérente, il serait préférable de la supprimer.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heer Monsieur :	H. COREMANS,	kamervoorzitter, président de chambre,
de Heer Monsieur : Mevrouw Madame :	J. VERMEIRE, S. VANDERHAEGEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
de Heren Messieurs:	F. DE KEMPENEER, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	A. BECKERS,	toegevoegd griffier. greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

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

A. BECKERS. H. COREMANS.