KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 juni 1998 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bepaling van de kwaliteit van zuivelproducten rechtstreeks verkocht aan de eindverbruiker", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 11 mei 1999 en 25 mei 1999, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 22 juin 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la détermination de la qualité des produits laitiers vendus directement au consommateur final", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 11 mai 1999 et 25 mai 1999, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de bacteriologische normen vast te stellen waaraan zuivelproducten moeten voldoen, die vervaardigd worden in een melkproductie-eenheid en die rechtstreeks verkocht worden aan een eindverbruiker (1). Het regelt aldus de controle op

---

(1) Voor de zuivelproducten die rechtstreeks aan de eindverbruiker verkocht worden, is geen Europese norm bepaald. Artikel 1, § 2, van richtlijn 92/46/EEG van de Raad van 16 juni 1992 tot vaststelling van de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van rauwe melk, warmtebehandelde melk en producten op basis van melk bepaalt immers dat de nationale voorschriften voor de rechtstreekse verkoop aan de consument onverlet gelaten worden, voorzover het bedrijf voldoet aan de minimale gezondheidsvoorschriften die door de bevoegde autoriteit zijn vastgesteld.

het gedeelte van de zuivelproducten, afkomstig van een melkproductie-eenheid, dat niet geleverd wordt aan een melkinrichting, een groothandelaar of een andere tussenpersoon (1).

De ontworpen regeling komt inzonderheid neer op wat volgt :

- artikel 2 stelt een controle in op de kwaliteit van zuivelproducten die rechtstreeks aan de eindverbruiker worden verkocht; deze controle wordt georganiseerd en uitgevoerd door het Ministerie van Middenstand en Landbouw;

- in artikel 3 wordt voorgeschreven dat de zuivelproducten die rechtstreeks aan de eindverbruiker worden verkocht, moeten voldoen aan de bacteriologische criteria, bepaald in de bijlage bij het ontworpen besluit (2); deze criteria betreffen, eensdeels, indicatorkiemen van hygiënegebrek, en anderdeels, pathogene kiemen;

---

(1) Zie hiervoor het koninklijk besluit van 17 maart 1994 betreffende de productie van melk en tot instelling van een officiële controle van melk geleverd aan kopers, alsmede het ministerieel besluit van 17 maart 1994 betreffende de officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk geleverd aan kopers.

(2) Er kan worden opgemerkt dat deze criteria strenger zijn dan de bacteriologische eisen voor de verkoop aan de zuivelfabriek, bedoeld in de voornoemde besluiten van 17 maart 1994.

- de artikelen 4 tot 6 regelen de procedure die moet worden gevolgd wanneer een zuivelproduct, dat gedurende vier maanden niet voldeed aan de normen betreffende de indicatorkiemen van hygiënegebrek, niet meer in de handel mag worden gebracht;

- artikel 7 voorziet in een verbod op het in de handel brengen van zuivelproducten gedurende de perioden van leveringsverbod ten gevolge van het niet-voldoen, gedurende vier maanden, aan de kwaliteitsnormen die gelden voor de verkoop van melk aan melkinrichtingen, groothandelaars of andere tussenpersonen;

- in artikel 8 worden de duur van het productieverbod en die van de proefperiode geregeld, wanneer een zuivel-product niet voldoet aan de normen betreffende de pathogene kiemen;

- artikel 9 ten slotte bepaalt dat de overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit bestraft worden overeenkomstig de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 2° en 6°, van de genoemde wet van 28 maart 1975. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om, onder meer inzake zuivelproducten, de minimumvereisten te bepalen waaraan deze producten moeten voldoen om in de handel gebracht te worden, en om hieromtrent de nodige controle-maatregelen vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, inzonderheid op artikel 3, § 1, gewijzigd bij de wet van 29 december 1990;".

2. In het tweede lid van de aanhef schrijve men in fine : "inzonderheid op artikel 1, lid 2;".

Artikel 1

1. De definitie van "bedrijf" in 3° kan worden verwerkt in die van "producent", in 1°, niet in het minst omdat het begrip "bedrijf" verder in het ontwerp niet meer wordt gebruikt. Artikel 1, 1°, van het ontwerp kan dan als volgt worden geredigeerd :

"1° producent : de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die alleen, of de groepering van natuurlijke personen of rechtspersonen die gezamenlijk één of meer melk-productie-eenheden beheren en uitbaten;".

Artikel 2

Paragraaf 2 van dit artikel kan worden weggelaten, gelet op het bepaalde in paragraaf 1.

Artikel 3

Dit artikel schrijft voor dat "de zuivelproducten rechtstreeks verkocht aan de eindverbruiker moeten voldoen aan de bacteriologische criteria opgenomen in bijlage bij (het ontworpen) besluit".

Wat de indicatorkiemen van hygiënegebrek betreft (punt 1 van de bijlage), blijkt uit de artikelen 4 en 5, § 1, dat het pas verboden is een zuivelproduct nog in de handel te brengen, als het gedurende vier opeenvolgende maanden niet voldeed aan de desbetreffende normen. De vraag rijst dan ook wat de reële draagwijdte is van de verplichting bedoeld in artikel 3, in de periode van vier maanden voorafgaand aan het effectief verbod om een zuivelproduct nog in de handel te brengen.

Wat de pathogene kiemen betreft (punt 2 van de bijlage), blijkt uit artikel 8 dat een verbod wordt ingesteld zodra de niet-conformiteit met de normen wordt vastgesteld, en dat het in dit geval gaat om een verbod om nog gelijk welk zuivelproduct te vervaardigen.

In dit verband om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

"Wanneer melk verkocht aan de eindverbruiker niet voldoet aan de bacteriologische eisen van de bijlage, punt 1, bij het ontwerp, wordt dit vastgesteld na de verkoop en na het laboratoriumonderzoek. Wanneer de eerste uitslag dat het product niet voldoet aan de bacteriologische eisen van de bijlage, punt 1, wordt vastgesteld, wordt de producent gewaarschuwd. Pas na vier opeenvolgende maanden met afwijkende uitslagen voor eenzelfde product geldt artikel 4 van het ontwerp.

Wanneer het evenwel gaat om pathogene kiemen voorzien bij bijlage, punt 2, van het ontwerp, dan geldt artikel 8 van het ontwerp. Deze pathogene kiemen worden strenger behandeld dan de bacteriologische eisen van bijlage, punt 1, die hygiëne-indicatoren zijn".

Rekening houdend met die toelichting, rijst de vraag of artikel 3 niet beter uit het ontwerp weggelaten wordt. In de plaats daarvan zou beter een bepaling komen die uitdrukkelijk voorziet in een waarschuwingsprocedure m.b.t. de normen van punt 1 van de bijlage, en die eventueel bepaalt welke gevolgen een waarschuwing voor de producent meebrengt.

Artikel 5

Het zou de duidelijkheid en de coherentie van de tekst ten goede komen, indien men de paragrafen 2 en 3 zou omvormen tot één bepaling, die als volgt kan worden gerediGeerd :

"§ 2. Na het verstrijken van de termijn bedoeld in § 1, mogen de betrokken producten opnieuw in de handel worden gebracht gedurende een proefperiode van veertien dagen.".

Artikel 10

Aangezien er blijkbaar geen redenen voorhanden zijn om af te wijken van de normale regelen inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, dient deze bepaling geschrapt te worden.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à la Chambre des représentants d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les normes bactériologiques auxquelles doivent satisfaire les produits laitiers fabriqués dans une unité de production laitière et directement vendus à un consommateur final (1). Il règle ainsi le contrôle de la quantité de

---

(1) Les produits laitiers directement vendus au consommateur final ne font l'objet d'aucune norme européenne. En effet, l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 92/46/CEE du Conseil du 16 juin 1992 arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait, dispose que les règles nationales applicables à la vente directe au consommateur ne sont pas affectées, pour autant que les conditions sanitaires de cette exploitation correspondent aux règles sanitai-

produits laitiers provenant d'une unité de production laitière qui n'est pas livrée à un établissement laitier, à un négociant ou à un autre intermédiaire (1).

La réglementation en projet consiste notamment en ce qui suit :

- l'article 2 instaure un contrôle de la qualité des produits laitiers vendus directement au consommateur final; ce contrôle est organisé et effectué par le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture;

- l'article 3 prescrit que les produits laitiers vendus directement au consommateur final doivent satisfaire aux critères bactériologiques mentionnés dans l'annexe de l'arrêté en projet (2); ces critères concernent, d'une part, les germes témoins de défaut d'hygiène et, d'autre part, les germes pathogènes;

- les articles 4 à 6 règlent la procédure à suivre lorsqu'un produit laitier, qui n'a pas satisfait durant quatre mois aux normes relatives aux germes témoins de défaut d'hygiène, ne peut plus être commercialisé;

---

res minimales prévues par l'autorité compétente.

(1) Voir, à ce propos, l'arrêté royal du 17 mars 1994 relatif à la production du lait et instituant un contrôle officiel du lait fourni aux acheteurs, ainsi que l'arrêté ministériel du 17 mars 1994 relatif à la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs.

(2) Il convient de relever que ces critères sont plus contraignants que les prescriptions bactériologiques pour la vente à la laiterie, prévues par les arrêtés précités du 17 mars 1994.

- l’article 7 prévoit une interdiction de commercialiser des produits laitiers durant les périodes d’interdiction de livraison résultant du fait que, durant quatre mois, il n’a pas été satisfait aux normes de qualité régissant la vente de lait aux laiteries, négociants ou autres intermédiaires;

- l’article 8 règle la durée de l’interdiction de production et celle de la période d’essai lorsqu’un produit laitier ne satisfait pas aux normes relatives aux germes pathogènes;

- l’article 9, enfin, prévoit que les infractions aux dispositions de l’arrêté en projet sont punies conformément à la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l’agriculture, de l’horticulture et de la pêche maritime.

2. Le projet tient son fondement légal de l’article 3, § 1er, 2° et 6°, de la loi précitée du 28 mars 1975. Cette disposition législative autorise le Roi à fixer, notamment en ce qui concerne les produits laitiers, les exigences minimales auxquelles ces produits doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, et à fixer les mesures de contrôle qui s’imposent à cet égard.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il y aurait lieu de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, notamment l'article 3, § 1er, modifié par la loi du 29 décembre 1990;".

2. A la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira : "notamment l'article 1er, paragraphe 2;".

Article 1er

1. La définition de l'"exploitation", figurant au 3°, pourrait être incorporée à celle du "producteur", figurant au 1°, ne fût-ce que parce que la notion d'"exploitation" n'est plus utilisée dans la suite du projet. Dans cette hypothèse, l'article 1er, 1°, du projet pourrait être rédigé comme suit :

"1° producteur : la personne physique ou morale exploitant seule, ou le groupement de personnes physiques ou morales gérant ou exploitant en commun une ou plusieurs unités de production laitière;".

Article 2

Eu égard à la règle énoncée au paragraphe 1er, le paragraphe 2 de cet article peut être omis.

Article 3

Cet article prescrit que "les produits laitiers vendus directement au consommateur final doivent satisfaire aux critères bactériologiques repris à l'annexe de l'arrêté (en projet)".

En ce qui concerne les germes témoins de défaut d'hygiène (point 1 de l'annexe), il résulte des articles 4 et 5, § 1er, qu'il n'est interdit d'encore commercialiser un produit laitier que s'il n'a pas satisfait aux normes correspondantes durant quatre mois consécutifs. La question se pose de savoir, dès lors, quelle est la portée réelle de l'obligation, visée à l'article 3, pendant la période de quatre mois qui précède l'interdiction effective d'encore commercialiser un produit laitier.

En ce qui concerne les germes pathogènes (point 2 de l'annexe), il résulte de l'article 8 qu'une interdiction est mise en place dès que la non-conformité avec les normes est constatée, et qu'il s'agit en l'espèce d'une interdiction d'encore fabriquer quelque produit laitier que ce soit.

Invité à fournir des explications à ce sujet, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit :

> "Wanneer melk verkocht aan de eindverbruiker niet voldoet aan de bacteriologische eisen van de bijlage, punt 1, bij het ontwerp, wordt dit vastgesteld na de verkoop en na het laboratoriumonderzoek. Wanneer de eerste uitslag dat het product niet voldoet aan de bacteriologische eisen van de bijlage, punt 1, wordt vastgesteld, wordt de producent gewaarschuwd. Pas na vier opeenvolgende maanden met afwijkende uitslagen voor eenzelfde product geldt artikel 4 van het ontwerp.

Wanneer het evenwel gaat om pathogene kiemen voorzien bij bijlage, punt 2, van het ontwerp, dan geldt artikel 8 van het ontwerp. Deze pathogene kiemen worden strenger behandeld dan de bacteriologische eisen van bijlage, punt 1, die hygiëne-indicatoren zijn".

Compte tenu de ces précisions, la question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable d'omettre l'article 3 du projet. Mieux vaudrait lui substituer une disposition qui prévoit explicitement une procédure d'avertissement en ce qui concerne les normes fixées au point 1 de l'annexe, et qui indique éventuellement les conséquences qu'a un avertissement pour le producteur.

Article 5

Dans un souci de clarté et de cohérence du texte, il serait indiqué de transformer les paragraphes 2 et 3 en une seule disposition, qui pourrait être rédigée comme suit :

"§ 2. A l'expiration du délai visé au § 1er, les produits concernés peuvent à nouveau être commercialisés durant une période d'essai de quatorze jours.".

Article 10

Dès lors qu'il ne se trouve manifestement aucun motif justifiant une dérogation aux règles normales d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, il y aurait lieu de supprimer cette disposition.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	kamervoorzitter, président de chambre,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

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

F. LIEVENS W. DEROOVER