VVV.

Conseil d'Etat
LEGISLATION
2 MAI 1956
1
Coördinatie-bureau

L.5080/1.

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 31e Januari 1956 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "waarbij aan de Koning de toelating verleend wordt om het gebruik der benamingen waaronder koopwaren in de handel gebracht worden, te reglementeren", heeft de 16e Maart 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 31 janvier 1956, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "permettant au Roi de réglementer l'emploi des dénominations sous lesquelles des marchandises sont mises dans le commerce", a donné le 16 mars 1956 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet strekt ertoe, de Koning de nodige bevoegdheid op te dragen, om het gebruik van benamingen waaronder koopwaren in de handel worden gebracht te regelen.

Daartoe zal de Koning volgens artikel 1 :

"1° de voorwaarden van menging, samenstelling en hoedanigheid vaststellen waaraan koopwaren dienen te voldoen om onder een bepaalde benaming in de handel gebracht te mogen worden ;

2° het in de handel brengen van koopwaren onder een bepaalde benaming verbieden ;

3° het gebruik van een bepaalde benaming opleggen voor koopwaren die in de handel gebracht worden ;

4° de toevoeging van zekere tekens, woorden of uitdrukkingen aan de benamingen, waaronder koopwaren in de handel gebracht worden om er de betekenis nader van te bepalen, opleggen".

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat het hoofddoel van het voorontwerp is, meer eerlijkheid inzake handelsverrichtingen te waarborgen, door het misbruik van sommige benamingen waaronder koopwaren in de handel worden gebracht, te verbieden, wanneer die benamingen verbruikers kunnen misleiden over de aard, de samenstelling of de hoedanigheden van een product.

\+

\+ \+

.../...

Door de Koning bevoegd te maken tot het stellen van regelen voor de benamingen van elke "in de handel gebrachte koopwaar", krijgt het voorontwerp van wet een practisch onbeperkt toepassingsgebied.

Ongetwijfeld doelt de uitdrukking "in de handel gebrachte koopwaren" onder meer op waren en stoffen voor de voeding van mens en dier, waarvan de handel, krachtens de wet van 4 Augustus 1890, door de Koning kan worden gereglementeerd en onder diens toezicht staat, met het doel bedrog en vervalsing te verhinderen.

Wel zegt de wet van 4 Augustus 1890 niet uitdrukkelijk, dat de Koning de benamingen van waren en stoffen voor de voeding van mens en dier kan reglementeren, maar de algemene bevoegdheid om de handel te regelen omvat ook de macht om voorzieningen te treffen ten aanzien van de benamingen waaronder deze waren in de handel kunnen worden gebracht. Deze interpretatie strookt niet alleen met de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 Augustus 1890 (Pas.1890, pp.282, 283, 277 en 278), maar ook met een vaste administratieve praktijk.

De termen "in de handel gebrachte koopwaren" hebben eveneens betrekking op de landbouw- en tuinbouwproducten, ten aanzien waarvan de voorwaarden inzake samenstelling, inhoud, hoedanigheid, hoeveelheid, oorsprong, aanbieding, en presentatie door de Minister van Landbouw kunnen worden gereglementeerd ter uitvoering van het koninklijk besluit nr 19 van 27 Juli 1939 met het doel bedrog en vervalsing te voorkomen en ten einde de producenten, verdelers en verbruikers te beschermen tegen alle praktijken die afbreuk kunnen doen aan de normale voorwaarden der mededinging.

.../...

Volgens artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 19 van 27 Juli 1939 kan de Minister onder meer "de benamingen of andere aanduidingen of documenten" bepalen, die "kunnen bewijzen of laten kennen" dat de landbouw- en tuinbouwproducten aan de gestelde eisen inzake samenstelling voldoen.

Onder de in artikel 1 van het voorontwerp gebruikte algemene benaming "in de handel gebrachte koopwaren", vallen verder ook "zaaizaden, pootgoed, meststoffen, veevoeder en producten bestemd tot het verbeteren, begunstigen of beschermen der plantaardige of dierlijke producten waarvan de fabricatie, de toebereiding, de handel, het vervoer, het in voorraad hebben met het oog op de verkoop,de verkoop, de slijting en de invoer" door de Koning kunnen worden gereglementeerd op grond van het koninklijk besluit nr 89 van 30 November 1939"met het doel bedrog en vervalsing te voorkomen of ten einde de producenten, de verdelers en de verbruikers te beschermen tegen alle praktijken die afbreuk kunnen doen aan de normale voorwaarden der mededinging".

Hier ook bepaalt de tekst van artikel 1 van het koninklijk besluit nr 89 van 30 November 1939 dat de Koning kan voorschrijven dat "de verpakkingen moeten voorzien zijn van een etiket, moeten gelood of verzegeld zijn en de aanduidingen kan bepalen welke op die etiketten, opschrift-bordjes, facturen en andere bescheiden moeten voorkomen".

.../...

Het lijdt dus geen twijfel dat de gegeven tekst van het voorontwerp van wet aan de Koning een bevoegdheid wil opdragen, welke de wetgever hem reeds heeft verleend voor de waren bedoeld in de wet van 4 Augustus 1890 en in de koninklijke besluiten nr 19 van 4 Juli 1939 en nr 89 van 30 November 1939.

Nog andere wetteksten, hoewel in meer beperkende zin opgevat, hebben de Koning bevoegdheden verleend die ook weer samenvallen met die welke het voorontwerp hem wil opdragen.

Luidens artikel 1 van de wet van 14 Juli 1930, nopens de in-, uit- en doorvoer van eieren, gewijzigd bij de wet van 5 April 1934, kan de Koning :

"1° in-, uit- en doorvoer van eieren afhankelijk stellen van een voorafgaande merking van de waar en van de vaten of de verpakking waarin zij vervat is en de wijze van merking bepalen ;

2° de nodige schikkingen nemen om te beletten het verkopen, te koop stellen, in bezit houden met het oog op de verkoop of vervoeren met het oog op de verkoop binnen de grenzen zonder toelating, van ingevoerde eieren die niet vooraf en regelmatig werden gemerkt, of waarvan het merk geheel of gedeeltelijk zou vervalst of uitgewist zijn ;

3° het bewaren van eieren" (zie in dat verband, Parl. Doc., Senaat, Zitting 1932-1933, nr 81).

De wet van 14 Augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwaters machtigt de Regering om, in het belang van de volksgezondheid of om bedrog en vervalsing te beletten, de handel zowel in kunstijs als in natuurlijk ijs te reglementeren.

.../...

Volgens artikel 2 van het koninklijk besluit nr 58 van 20 December 1934 betreffende wijn, vruchtenwijn, wijnachtige dranken en oenologische producten zal de Regering bepalen "... de verplichtingen die rusten op de fabrikanten en toebereiders van of de handelaren in de in artikel 1 bedoelde producten, inzonderheid wat betreft de verpakking en de benaming van deze producten en wat betreft het houden, opstellen en bewaren der stukken die er betrekking op hebben".

Volgens artikel 13 van de wet van 5 September 1952 is de Koning gemachtigd, in het belang der openbare gezondheid of met het doel bedrog en vervalsing te beletten, de handel, de verkoop, het slijten, het bewaren en het vervoer van slachtvlees evenals van vleeswaren te reglementeren en er toezicht op te houden. Hij kan ook toezien op de bereiding van de vleeswaren.

Tenslotte treffen een aantal wetten zelf voorzieningen met betrekking tot het gebruik van benamingen van bepaalde waren.

Zo verbiedt de wet van 18 April 1927 aangaande de bescherming der benamingen van oorsprong van wijnen en brandewijnen "het onrechtmatig toekennen aan wijn en brandewijn van benamingen van oorsprong die de vreemde Regeringen ter kennis van de Belgische Regering hebben gebracht en in het Belgisch Staatsblad zullen moeten worden bekendgemaakt".

.../...

Ook de wet van 8 Juli 1935 betreffende boter, margarine, bereide vetten en andere eetbare vetten verbiedt in de artikelen 6, 7 en 16 het gebruik van bepaalde benamingen, en stelt in artikel 17 andere benamingen verplicht.

Het koninklijk besluit nr 244 van 15 Februari 1936 betreffende de mengsels en de herkomstaanwijzing van zekere categorieën van boter verbiedt Belgische boter met vreemde boter te mengen en schrijft voor, dat laatstgenoemde waaronder de benaming "vreemde boter" moet worden verkocht of te koop gesteld.

Tenslotte verbiedt de wet van 14 Augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwaters in artikel 3, "voor de benaming van een in de handel gebracht drinkwater, de naam van de plaats van herkomst, alsmede elke uitdrukking door middel van die naam gevormd te gebruiken, zonder een voorafgaande machtiging van de Regering".

Al deze wetgevingen bevatten strafbepalingen, die zeer uiteenlopend zijn.

Indien de Regering, zoals de Raad van State onderstelt, niet voornemens is deze verschillende wetten, die toch kunnen geacht worden hetzelfde voorwerp als de onderhavige tekst te hebben, buiten werking te stellen, dan dient in een uitdrukkelijke tekst te worden aangegeven dat de door het voorontwerp opgedragen bevoegdheid geen toepassing vindt ten aanzien van eetwaren en waren waarvoor deze wetsbepalingen gelden.

Afgezien van deze algemene overweging, is bij het ontwerp nog het volgende op te merken.

.../...

Volgens artikel 1 wordt bevoegdheid aan de Koning opgedragen "wanneer de bescherming en de voorlichting van de verbruikers en de verdelers zulks vergen".

Het koninklijk besluit nr 296, dat als voorbeeld voor het wetsontwerp heeft gediend, droeg de Koning de zorg op, de benamingen te reglementeren "in het belang van producenten, verdelers of verbruikers".

Letterlijk opgevat, zou de voorgestelde tekst de Koning niet tot ingrijpen machtigen, wanneer alleen het belang van producenten daarmede is gemoeid.

Uit de lezing van de memorie van toelichting blijkt echter dat dit niet de bedoeling van de Regering is.

Derhalve ware het wenselijk, het woord "producenten" opnieuw in de tekst op te nemen.

\+ \+ \+

De memorie van toelichting wijst erop, dat de in artikel 1 opgesomde bevoegdheden aan de Koning worden toegekend "om de eerlijkheid inzake handelsverrichtingen beter te verzekeren".

Deze verduidelijking staat niet in de tekst van artikel 1.

De verschillende in artikel 1 opgesomde bevoegdheden kunnen uiteraard aangewend worden met een ander doel dan de bevordering van de eerlijkheid inzake handelsverrichtingen, bijvoorbeeld met het oog op standardisatie. Aangezien de Regering dit niet bedoelt, ware het aangewezen de bevoegdheidsopdracht te beperken door in de tekst zelf te bepalen, dat het treffen van voorzieningen afhankelijk is van een behoorlijk vaststaande noodzaak om de eerlijkheid inzake handelsverrichtingen te waarborgen.

.../...

De eerste volzin van artikel 1 ware derhalve als volgt aan te vullen :

"Wanneer de bescherming en de voorlichting van producenten, verbruikers en verdelers zulks vergen, kan de Koning om de eerlijkheid inzake handelsverrichtingen te verzekeren ..."

In artikel 2 van het voorontwerp is het onnodig te bepalen, dat de straffen bij samenloop van overtredingen altijd worden samengevoegd. In het derde lid verwijst artikel 2 immers naar de eerste honderd artikelen van het Strafwetboek, waartoe de regelen inzake samenloop van misdrijven behoren.

L'avant-projet de loi a pour objet d'attribuer au Roi les pouvoirs nécessaires en vue de réglementer l'emploi des dénominations sous lesquelles des marchandises sont mises dans le commerce.

A cet effet, le Roi pourra, aux termes de l'article 1er :

" 1° fixer les conditions de composition, de constitution et de qualité auxquelles doivent répondre des marchandises pour pouvoir être mises dans le commerce sous une dénomination déterminée;
2° interdire la mise dans le commerce de marchandises sous une dénomination déterminée;
3° imposer l'emploi d'une dénomination déterminée pour des marchandises qui sont mises dans le commerce;
4° imposer l'adjonction aux dénominations sous lesquelles des marchandises sont mises dans le commerce, de signes, de mots ou de locutions destinés à en préciser le sens".

L'exposé des motifs souligne que le but essentiel auquel tend l'avant-projet consiste à garantir davantage la loyauté des transactions commerciales, en permettant d'interdire l'emploi abusif de dénominations sous lesquelles des marchandises sont mises dans le commerce, lorsque ces dénominations sont de nature à induire les consommateurs en erreur au sujet de la nature, de la constitution ou de la qualité d'un produit.

+

+ +

.../...

En attribuant au Roi les pouvoirs nécessaires pour réglementer la dénomination de toute "marchandise mise dans le commerce", l'avant-projet de loi acquiert un champ d'application pratiquement illimité.

Ainsi, il est hors de doute que l'expression "marchandise mise dans le commerce" couvre notamment les denrées et les substances servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, dont le commerce peut être réglementé et surveillé par le Roi en exécution de la loi du 4 août 1890 dans le but, notamment, d'empêcher les tromperies et les falsifications.

Sans doute, le texte de la loi du 4 août 1890 ne précise pas que le Roi peut réglementer les dénominations des denrées et des substances servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, mais le pouvoir général de régler le commerce comprend celui de régler les dénominations sous lesquelles ces denrées pourront être mises dans le commerce. Cette interprétation est conforme non seulement aux travaux préparatoires de la loi du 4 août 1890 (Pas. 1890, pp. 282, 283, 277 et 278), mais encore à une pratique administrative constante.

Les termes "marchandises mises dans le commerce" se rapportent également aux produits agricoles et horticoles dont les conditions de composition, de constitution, de qualité, de quantité, d'origine, de présentation et de conditionnement peuvent être réglementées par le Ministre de l'Agriculture en exécution de l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939, 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.

Suivant l'article 1er de l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939, le Ministre peut déterminer notamment les "dénominations ou autres indications ou documents" de nature à justifier ou à révéler que les produits agricoles ou horticoles répondent aux conditions de constitution prescrites.

Enfin, les semences, les plants, les engrais, les substances destinées à l'alimentation des animaux, les produits destinés à améliorer, favoriser ou protéger la production végétale ou animale dont la fabrication, la préparation, le commerce, le transport, la détention en vue de la vente, la vente, le débit et l'importation, peuvent être réglementés par le Roi, en vertu de l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939, dans le but d'empêcher les tromperies et les falsifications ou de protéger les producteurs, distributeurs et consommateurs contre tous procédés tendant à fausser les conditions normales de la concurrence, tombent aussi sous la dénomination générale "marchandises mises dans le commerce" dont se sert l'article 1er de l'avant-projet.

Ici encore le texte de l'article 1er de l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939 précise que le Roi peut prescrire que les emballages de ces divers

.../...

produits doivent être étiquetés, plombés ou scellés et déterminer les énonciations que ces étiquettes, écriteaux, factures ou autres documents doivent porter.

Il n'est donc pas douteux que l'avant-projet de loi, tel qu'il est rédigé, tend à attribuer au Roi des pouvoirs que le législateur lui a déjà attribués, en ce qui concerne les matières prévues par la loi du 4 août 1890 et par les arrêtés royaux n° 19 du 4 juillet 1939 et n° 89 du 30 novembre 1939.

D'autres textes législatifs, bien que conçus dans des termes plus restrictifs, attribuent au Roi des pouvoirs qui font également double emploi avec ceux que l'avant-projet a pour objet de lui donner.

Aux termes de l'article 1er de la loi du 14 juillet 1930 concernant l'importation, le transit et l'exportation des oeufs, modifié par la loi du 5 avril 1934, le Roi peut :

1° subordonner l'importation, l'exportation et le transit des oeufs à un marquage préalable de la denrée et des récipients ou emballages la contenant et déterminer le mode de marquage;
2° prescrire les dispositions nécessaires pour empêcher de vendre, d'offrir en vente, de détenir en vue de la vente à l'intérieur des frontières, sans autorisation, des oeufs importés qui n'ont pas été préalablement régulièrement marqués ou dont la marque serait altérée ou effacée entièrement ou en partie;
3° réglementer la conservation des oeufs (voir à ce sujet, Doc.parl. Sénat - session 1932-1933,n° 81).

.../...

La loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson permet au Gouvernement de réglementer, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies et les falsifications, le commerce tant de la glace artificielle que de la glace naturelle.

Suivant l'article 2 de l'arrêté royal n° 58 du 20 décembre 1934 concernant les vins, vins de fruits, boissons vineuses et produits oenologiques, le Gouvernement déterminera... les obligations qui incombent aux fabricants, propriétaires ou commerçants des produits visés à l'article 1er, notamment quant à la présentation et à la dénomination de ces produits et quant à la tenue, la rédaction et la conservation des documents qui s'y rapportent.

Suivant l'article 13 de la loi du 5 septembre 1952, le Roi est autorisé, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies et les falsifications, à réglementer et à surveiller le commerce, la vente, le débit, la détention et le transport des viandes de boucheries ainsi que des préparations de viandes et à surveiller la fabrication de ces préparations.

Enfin, certaines lois règlent elles-mêmes les dénominations de certaines marchandises.

C'est ainsi que la loi du 18 avril 1927 relative à la protection des appellations d'origine des vins et eaux-de-vie, interdit d'attribuer abusivement aux vins

.../...

et eaux-de-vie les appellations d'origine que les Gouvernements étrangers notifient au Gouvernement belge et qui devront être publiées au Moniteur belge.

De même, la loi du 8 juillet 1935 relative aux beurres, margarines, graisses préparées et autres matières grasses comestibles, interdit certaines dénominations en ses articles 6, 7 et 16, et impose certaines dénominations en son article 17.

L'arrêté royal n° 244 du 15 février 1936 relatif aux mélanges et à l'indication de l'origine de certaines catégories de beurre, interdit de mélanger le beurre **belge** au beurre étranger et prescrit que cette dernière marchandise soit vendue ou offerte en vente sous la dénomination de "beurre étranger".

Enfin, la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, interdit, en son article 3, sans une autorisation du Gouvernement, d'employer pour la dénomination d'une eau de boisson mise dans le commerce, le nom de la localité d'origine, de même que toute expression formée au moyen de ce nom.

Toutes ces législations prévoient des sanctions pénales qui sont loin d'être concordantes.

Si, comme le suppose le Conseil d'Etat, le Gouvernement entend maintenir en vigueur ces diverses lois dont l'objet peut être identifié avec celui de

.../...

l'avant-projet, il serait nécessaire de préciser, dans un texte formel, que les pouvoirs attribués par l'avant-projet de loi ne s'appliquent pas aux denrées et marchandises prévues par les dispositions législatives.

Indépendamment de cette considération générale, le projet soulève encore les remarques suivantes :

Suivant l'article 1er, les pouvoirs sont attribués au Roi "quand la protection et l'information des consommateurs et des distributeurs l'exigent".

L'arrêté royal n° 296, dont le projet de loi s'inspire, donnait mission au Roi de réglementer les dénominations dans l'intérêt "des producteurs, des distributeurs ou des consommateurs".

Pris à la lettre, le texte proposé ne permettrait pas au Roi d'intervenir lorsque seul l'intérêt des producteurs est en jeu.

Cependant, à lire l'exposé des motifs, il semble que telle ne soit pas l'intention du Gouvernement.

Il serait, dès lors, souhaitable de rétablir, dans le texte, le mot "producteurs".

\+

\+ \+

.../...

L'exposé des motifs a souligné que les pouvoirs sont attribués au Roi en vue de garantir davantage la loyauté des transactions commerciales.

Le texte de l'article 1er ne contient pas cette précision.

Les différents pouvoirs énumérés à l'article 1er sont, par leur nature, susceptibles d'être utilisés dans un but étranger à la sauvegarde de la loyauté des transactions commerciales, par exemple, dans un but de standardisation. Telle n'étant pas l'intention du Gouvernement , il paraît opportun de limiter la délégation de pouvoirs en indiquant, dans le texte même, le lien qui doit exister entre la réglementation prise et une nécessité dûment établie de sauvegarder la loyauté des transactions commerciales.

Il serait, dès lors, souhaitable de compléter la première phrase de l'article 1er sous cette forme :

"Quand la protection et l'information des producteurs, des consommateurs et des distributeurs l'exigent, le Roi peut, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales, ... ".

A l'article 2 de l'avant-projet, il est inutile de préciser qu'en cas de concours d'infractions, les peines seront toujours cumulées. En effet, dans son troisième alinéa, l'article 2 renvoie aux cent premiers articles du Code pénal dont font partie les règles du concours d'infractions.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J.SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs : premier président,

D.DECLEIRE, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,

F.VAN GOETHEM, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G.VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,

J.CYPRES, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.MEES. Het verslag werd uitgebracht door de H.ROMBAUT, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.MEES. Le rapport a été présenté par M.ROMBAUT, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.