

(1)

(N° 103.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 19 FÉVRIER 1895.

Modifications aux dispositions qui régissent le commerce des viandes.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

D'après les ordres du Roi, le Gouvernement a l'honneur de soumettre aux délibérations des Chambres législatives le projet de loi dont la précédente Législature avait été saisie et qui avait pour but d'apporter certaines modifications aux dispositions qui régissent le commerce des viandes.

Le Gouvernement s'en réfère à l'Exposé des motifs dont ce projet de loi était accompagné.

Ce document se trouve reproduit en annexe, de même que le rapport fait, au nom d'une Commission spéciale, par M. le représentant De Reu.

*Le Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie,
du Travail et des Travaux publics,*

LÉON DE BRUYN.

PROJET DE LOI.

 Léopold II,

ROI DES BELGES,

A tous présents et à venir, Salut.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics et de Notre Ministre des Finances,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi ci-annexé ayant pour but d'apporter certaines modifications aux dispositions qui régissent le commerce des viandes.

Donné à Bruxelles, le 18 février 1895.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

*Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Industrie, du Travail et des
Travaux publics.*

LÉON DE BRUYN.

Le Ministre des Finances,
P. DE SMET DE NAEYER.

ANNEXE N° 1.

(N° 190.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 MAI 1894.

Modifications aux dispositions qui régissent le commerce des viandes.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

Le Gouvernement a l'honneur de soumettre à l'approbation des Chambres législatives un projet de loi apportant deux modifications aux dispositions qui régissent le commerce des viandes. L'une d'elles a pour objet de soumettre à l'obligation de l'adhérence de tous les organes respiratoires l'introduction en Belgique des viandes fraîches des solipèdes et d'interdire l'importation des viandes de l'espèce, préparées ou conservées.

La seconde a pour but de préciser les pouvoirs réglementaires attribués au Gouvernement par la loi du 4 août 1890, relativement à la seconde expertise des viandes de boucherie, en lui reconnaissant le droit de subordonner cette nouvelle expertise aux conditions qui seraient jugées nécessaires, tant dans l'intérêt de la santé publique qu'en vue d'empêcher les entraves inutiles à la liberté du commerce.

I.

La loi du 18 juin 1887, dans son article 1^{er}, dernier alinéa, ne permet l'importation des viandes fraîches de boucherie qu'à l'état de bêtes entières, demi-bêtes ou quartiers de devant et à condition que les poumons soient adhérents.

Cette disposition, due à l'initiative de M. le représentant Simons, a été dictée par le souci de la santé publique. Elle avait pour but d'écartier de la

consommation les viandes provenant d'animaux atteints de certaines maladies transmissibles à l'homme, spécialement de la tuberculose (1).

Elle est cependant insuffisante en ce qui concerne les viandes des solipèdes (chevaux, ânes, mulets, bardots). Pour garantir la complète innocuité de ces viandes, il importe, en effet, que l'expert procède à un examen approfondi de tous les organes respiratoires, y compris la tête. Tel est l'avis unanime des spécialistes. Le Conseil supérieur d'hygiène publique, consulté au sujet de la réglementation du commerce de la viande de cheval, a exprimé la même opinion dans les termes suivants :

« En ce qui concerne la maladie dont nous venons de parler (la morve par exemple), il paraît indispensable d'exiger que la tête du cheval soit sciée en deux parties dans le sens de la longueur, afin de mettre à nu les membranes muqueuses qui tapissent les fosses nasales et les sinus, où se montrent le plus fréquemment les légions pathognomoniques de la morve. »

L'on ne saurait, en semblable matière, prendre assez de précautions. Les chevaux sont, en effet, sujets à des maladies contagieuses, transmissibles à l'homme, telles que la morve, ainsi qu'à des affections infectieuses d'une gravité extrême. C'est ce qui justifie la disposition du projet de loi aux termes de laquelle les viandes fraîches de boucherie provenant des solipèdes ne seront dorénavant admises à l'entrée que si tous les organes respiratoires sont adhérents.

Cette prescription complémentaire de la loi du 18 juin 1887 aura au surplus pour effet de soumettre les viandes fraîches de l'espèce équine, introduites en Belgique, au régime déjà en vigueur pour les viandes des animaux abattus à l'intérieur du pays.

L'importation des viandes fraîches de cheval a d'ailleurs notablement diminué dans ces dernières années. Au contraire, l'introduction dans le Royaume de viandes de cheval conservées ou simplement préparées a suivi une marche inverse et a pris des proportions inquiétantes depuis la mise en vigueur de la loi du 18 juin 1887 et l'organisation du service d'inspection des viandes.

Antérieurement à la loi de 1887, l'entrée des viandes dans le pays n'était subordonnée à aucune formalité. Celles néanmoins arrivant par Anvers étaient soumises, à l'abattoir de cette ville, à une inspection, à l'occasion de laquelle des saisies parfois assez considérables ont été pratiquées. Afin d'éviter ces saisies, les importateurs avaient intérêt à nous expédier de préférence les chevaux vivants. La loi de 1887 a accru cet intérêt, d'une part en frappant les viandes fraîches de boucherie d'un droit d'entrée de fr. 0-15 par kilogramme, de l'autre en ne les admettant qu'à l'état de bêtes entières, demi-bêtes ou quartiers de devant et à condition que les poumons soient adhérents. Les chevaux vivants étaient, il est vrai, l'objet d'une inspection au moment du débarquement. Mais cet examen ne se pratiquait qu'au point de vue de la police sanitaire des animaux domestiques ; il était, du reste,

(1) Discours de M. Simons, Chambre des Représentants, séance du 10 mai 1887. *Annales parlementaires*, p. 1080.

insuffisant même en ce qui concerne les maladies contagieuses, car, ainsi que le dit le Conseil supérieur d'hygiène, « l'une des maladies de l'espèce, la plus à craindre peut-être chez les chevaux. la morve, peut fort bien échapper à l'examen de l'animal vivant, mais elle se déclarera toujours sur le cadavre, à la condition, bien entendu, que l'inspection en soit méthodiquement faite. »

Les chevaux importés n'étaient d'ordinaire pas dirigés sur un abattoir public. Mais des tueries particulières s'étaient établies en assez grand nombre dans les localités voisines de la ville d'Anvers.

Les animaux y étaient sacrifiés, à l'abri de toute surveillance importune, pour être ensuite transportés vers les établissements de préparation. Il y avait là une source de graves dangers, auxquels il a été mis fin par l'organisation du service d'inspection des viandes, au moment de l'abatage, dans toutes les communes du Royaume.

Par suite de cette organisation nouvelle, l'expert qui ne peut instrumenter s'il n'est médecin vétérinaire, se trouve en présence du cadavre entier de l'animal et il lui est ainsi possible de découvrir les lésions qui sont de nature à rendre la viande impropre à la consommation. Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'importation des viandes de cheval, conservées ou préparées. Le traitement qu'elles ont subi est, en effet, fort sommaire. Il consiste, en général, à placer les morceaux de viande, durant leur transport, dans un mélange de borax, d'acide borique et d'une faible proportion de chlorure de sodium (sel de cuisine). Cette préparation est insuffisante pour assurer la conservation des viandes, et le degré de salaison ne pourrait être augmenté sans rendre la viande impropre à la fabrication des saucissons.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, l'importation des viandes de cheval ainsi préparées a pris une grande extension. L'on signalait dernièrement l'érection, dans les environs de Londres, d'un vaste clos d'équarrissage, uniquement destiné à l'abatage des chevaux dont les viandes seraient exportées en Belgique.

Ces envois ne peuvent nous inspirer aucune confiance, eu égard surtout à l'existence de la morve dans certaines contrées de l'Amérique et à la fréquence avec laquelle cette maladie sévit en Angleterre et principalement à Londres.

Les viandes de chevaux abattus à l'étranger ne sont, en général, l'objet d'aucun contrôle. Celles qui nous viennent des Etats-Unis d'Amérique sont accompagnées d'un certificat, par lequel l'inspecteur du port d'embarquement constate qu'elles sont exemptes de maladies. Mais il résulte de diverses sources de renseignements, que la surveillance des inspecteurs est parfois déjouée. En outre, l'examen de ces agents ne porte pas sur les organes respiratoires. Dès lors, il est complètement illusoire.

Ces viandes sont, il est vrai, l'objet d'une nouvelle inspection à l'entrée en Belgique. Mais cet examen ne permet de s'assurer que de l'état de conservation de la denrée. L'inspection la plus minutieuse ne permet pas de reconnaître la viande de cheval saine de celle provenant d'un cheval atteint de

morve. Aucun signe extérieur appréciable ne révèle les propriétés infectieuses de ces dernières.

Devant cette impossibilité absolue de la science, le souci de la santé publique impose à l'autorité le devoir de prendre une mesure radicale et d'interdire l'entrée en Belgique de la viande de cheval conservée ou préparée.

Cette prohibition absolue a été vivement réclamée par diverses autorités sanitaires et notamment par la Commission médicale de la province d'Anvers. D'après les renseignements qui ont été recueillis, il est permis de croire que le commerce honnête n'aura pas à se plaindre de cette mesure. Ce n'est, en effet, que depuis peu d'années que les industriels intéressés ont été amenés, par l'effet de la concurrence, à se servir de viandes de cheval étrangères, à raison du prix extrêmement bas de celles-ci.

Le remède proposé ne doit pas non plus nous faire hésiter, si nous nous préoccupons de l'alimentation des classes laborieuses.

Sans doute, en cherchant à n'écartier que les viandes malsaines, on interdit également l'importation des viandes de cheval inoffensives. Mais, répétons-le avec M. Simons, « il ne suffit pas de procurer à nos populations des aliments abondants et à bon marché : il faut surtout que les substances alimentaires soient saines, nutritives, propres à une consommation bienfaisante. Fournir au peuple des viandes à bas prix, mais renfermant des germes morbides, c'est empoisonner ceux que l'on prétend nourrir ».

Remarquons, d'ailleurs, que malgré le taux peu élevé du prix de vente, il s'en faut souvent de beaucoup que la viande de cheval soit une denrée à bon marché. Eu égard au grand nombre de chevaux âgés, usés ou amaigris qui sont livrés à la consommation, cette viande constitue trop souvent un aliment peu alibible, auquel la préparation enlève presque toute valeur nutritive.

Dans le rapport que nous avons déjà cité, le Conseil supérieur d'hygiène publique faisait ressortir en ces termes la défaveur légitime qu'inspire la viande de cheval :

« La nature même de ces denrées explique suffisamment la nécessité de les soumettre à une réglementation spéciale. En effet, à la différence des animaux de la race bovine, ovine et porcine, dont la destination générale est de servir à l'alimentation, les chevaux tirent leur valeur principale de l'usage qu'en fait l'homme pour les divers besoins de l'industrie ; alors que le bétail est avant tout destiné à la boucherie, le cheval ne sert à l'alimentation que lorsqu'il a perdu de sa valeur comme travailleur, soit par l'âge avancé, soit par la maladie ou par les accidents qui le rendent impropre à tout travail. Il suit de là que lorsque le bétail est conduit à la boucherie, il se présente généralement dans un bon état de santé et de vigueur, tandis que le cheval n'arrive ordinairement aux tueries et aux clos d'équarrissage que lorsque les conditions de sa vitalité sont entièrement ou presque totalement altérées. La défaveur qui en a rejilli sur le cheval comme produit alimentaire est dès lors toute naturelle... »

La mesure que le Gouvernement propose n'est pas sans précédent. La

Suisse a publié récemment un arrêté aux termes duquel « l'importation de viande provenant d'un animal de l'espèce chevaline est interdite ».

La prescription contenue dans l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 18 juin 1887 n'est pas applicable aux viandes de boucherie passant en transit sous la surveillance douanière. Il en serait de même des dispositions édictées par l'article premier du projet de loi.

II.

La loi du 4 août 1890, relative à la falsification des denrées alimentaires, donne au Gouvernement la mission d'organiser, dans tout le Royaume, un service d'inspection des viandes, au moment de l'abatage, ou à l'entrée en Belgique.

S'il s'agit de viandes fraîches, elle prescrit en outre que l'expertise devra porter notamment sur les organes internes des bêtes dont proviennent les viandes.

Cette dernière prescription a été insérée dans la loi, sur la proposition de M. le représentant Simons (1). Les Chambres législatives ont reconnu qu'une expertise ne peut être sérieuse, concluante, si les organes internes n'ont pas été attentivement examinés. Toute autre expertise, faite en l'absence de ces organes, est nécessairement incomplète, insuffisante et illusoire. Tel est l'avis des autorités scientifiques et des spécialistes en cette matière.

En rendant obligatoire l'inspection des viandes par l'examen des organes internes, le législateur a néanmoins entendu conserver aux communes la faculté de soumettre à une expertise nouvelle les viandes déjà estampillées que l'on introduisait sur leur territoire. Mais il n'entraîna certainement pas dans sa pensée de permettre aux communes de rétablir, sous prétexte d'expertise complémentaire, les abus et les entraves au commerce qui avaient engagé M. Simons à présenter sa proposition de loi relative à la revision des règlements communaux établissant des taxes d'abatage. Cette proposition — on s'en souvient — visait également les taxes d'expertise, mais, à la suite d'une motion du Gouvernement, les dispositions ayant trait à cet objet furent ajournées jusqu'à la discussion du projet de loi relatif à la falsification des denrées alimentaires.

Aussi, dès le lendemain de la publication du règlement du 9 février 1891 sur le commerce des viandes, le Gouvernement avait-il jugé utile d'attirer l'attention des autorités communales sur les conditions dans lesquelles doit s'effectuer la seconde expertise. La circulaire du 23 du même mois contenait en effet ce passage :

« Le règlement du 9 février 1891 sur le commerce des viandes ne défend pas aux communes de subordonner à une nouvelle inspection l'introduction

(1) *Annales parlementaires* de la Chambre des Représentants. Séance du 13 juillet 1890, p. 50. — Voir également séance du 10 mai 1887, p. 1081 et séance du 21 juin 1889, p. 1462; *Doc. parl.*, année 1887-1888, n° 144, p. 15.

sur leur territoire des viandes de boucherie, dites foraines, qui auraient été déjà expertisées dans une autre commune. Toutefois, en vertu de l'article 1^{er}, 8^e alinéa, de la loi du 4 août 1890, qui porte que les droits d'expertise, autres que celui prévu par le règlement, et spécialement le droit de double estampille, seront interdits à partir de la date qui sera fixée par arrêté royal, les frais de cette nouvelle inspection seront, à partir du 1^{er} juillet prochain, uniquement à charge des communes.

» Il n'en résulte pas cependant que les communes puissent user du droit que le législateur leur a reconnu, de manière à interdire en fait ou à rendre très difficile l'introduction des viandes fraîches ou préparées déjà expertisées. La nouvelle inspection devra se faire, au contraire, avec célérité et avec toutes les facilités désirables. Les agissements abusifs des communes mettraient le Gouvernement dans l'obligation de régler la matière et d'indiquer les conditions auxquelles serait subordonnée cette seconde expertise. »

Malgré cette recommandation, des réclamations fondées ne tardèrent pas à surgir et l'écho en parvint jusqu'aux Chambres législatives (1).

En vue d'y mettre fin, le Gouvernement publia le 20 septembre 1892, à l'adresse des communes, une nouvelle circulaire ainsi conçue :

Bruxelles, le 20 septembre 1892.

« MONSIEUR LE GOUVERNEUR,

» Le règlement du 9 février 1891 sur le commerce des viandes donne aux communes la faculté de subordonner à une nouvelle expertise l'introduction sur leur territoire des viandes de boucherie, dites foraines, déjà expertisées dans une autre localité.

» En signalant, dans la circulaire du 25 février 1891, ce droit des autorités communales, j'avais eu soin de mettre celles-ci en garde contre les agissements abusifs qui auraient pour effet d'interdire en fait ou de rendre très difficile le transport d'une commune à une autre des viandes revêtues de la marque de la première expertise. J'ajoutais que la seconde inspection devait se faire avec célérité et avec toutes les facilités désirables.

» Il est néanmoins des communes qui n'ont pas tenu compte de ces recommandations. Des réclamations, émanant d'un grand nombre d'intéressés, m'ont fait connaître notamment :

» 1^o Que des communes ne permettent pas l'introduction des viandes foraines sur leur territoire avant l'heure d'ouverture des marchés et bien que le transport des viandes provenant de l'abattoir communal soit déjà autorisé ;

» 2^o Qu'elles imposent l'obligation de décharger les viandes, et de les transporter à dos d'homme dans un local où se fait l'expertise ;

(1) Voir notamment : *Annales du Sénat*, séance du 25 mars 1891, p. 210 ; *Annales de la Chambre*, séance du 12 mars 1892, rapport de la Commission des pétitions.

» 5° Qu'elles font peser les viandes introduites dans la commune.

» Ces prescriptions sont évidemment abusives.

» La première d'entre elles tend à favoriser les bouchers qui font usage de l'abattoir communal au détriment de ceux qui abattent dans une localité voisine. L'encombrement qui doit inévitablement se produire à l'entrée de la commune, le temps consacré à la nouvelle expertise et celui nécessaire au transport du local de l'expertise au lieu de destination, entraînent un retard préjudiciable aux intérêts d'une catégorie de bouchers et soumettent ceux-ci à une inégalité injustifiée.

» En second lieu, les manipulations répétées auxquelles sont assujetties les viandes importées par le déchargement, le transport à l'intérieur d'un local et le rechargement sont de nature à nuire à la fraîcheur et à la qualité de ces denrées et augmentent les chances de corruption.

» D'autre part, le dépôt des viandes saines sur des tables où quelques instants auparavant auraient passé des viandes malsaines n'est pas sans offrir quelque danger.

» Enfin, l'obligation de la pesée n'a aucun rapport avec l'inspection des viandes.

» En imposant des prescriptions de cette nature, les communes excèdent les limites des pouvoirs que la loi du 4 août 1890 leur a reconnus, car elles se mettent en opposition avec le but que le législateur a eu en vue et les principes qui ont inspiré le règlement général du 9 février 1891.

» Je vous prie, Monsieur le Gouverneur, d'attirer sur ces points l'attention des autorités communales.

» Vous voudrez bien leur faire remarquer que, « depuis la mise en vigueur du règlement du 9 février 1891, les communes peuvent se dispenser de faire pratiquer cette seconde expertise, tout en ne négligeant nullement le devoir qui leur incombe de veiller à la santé publique. L'inspection faite au moment de l'abatage, et qui porte notamment sur les organes pectoraux et abdominaux, est seule de nature à donner toute garantie. L'examen des quartiers et morceaux de viandes, issues, graisses, etc., au moment de leur entrée dans une commune, ne peut se faire que d'une manière toute superficielle et n'offre aucune garantie. Le but rationnel de cette seconde expertise doit être de constater l'apposition de l'estampille et l'état de conservation de la viande. »

» En vue de n'apporter aucune entrave au commerce, tout en ne sacrifiant pas les intérêts de l'hygiène, il suffit de borner à ce seul point l'examen des viandes à leur entrée sur le territoire d'une commune, mais il est indispensable de compléter l'organisation de l'inspection par des visites fréquentes et sérieuses dans les boucheries et leurs dépendances. Ces visites se feraient inopinément, elles auraient d'ordinaire lieu en plein jour, et les agents devraient se livrer à un examen approfondi des denrées destinées à la vente. Ce mode de surveillance réunirait toutes les conditions désirables et, au point de vue de l'hygiène, il offrirait des résultats autrement importants que l'examen superficiel qui se pratique à la hâte à l'entrée de la commune.

Aussi, j'estime qu'il serait fort utile d'engager les administrations locales à l'adopter de préférence.

» *Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics,*

» (S.) LÉON DE BRUYN. »

Cette circulaire ne fut suivie d'aucun effet et c'est dans ces circonstances qu'est intervenu l'arrêté royal du 7 février 1893, dont nous reproduisons ici l'article 2, ainsi que la partie du rapport au Roi qui y était relative.

RAPPORT AU ROI.

« SIRE,

» Avant la loi du 4 août 1890, relative à la falsification des denrées alimentaires, la police de la salubrité des comestibles appartenait exclusivement aux autorités communales.

» Aujourd'hui, le Gouvernement est investi de la même mission de surveillance.

» En ce qui concerne spécialement les viandes de boucherie, cette loi lui impose même l'obligation d'organiser l'expertise préalablement à la mise en vente.

» Dans le système de la législation nouvelle, ce n'est pas une simple faculté qu'a le Gouvernement de soumettre le commerce des viandes à un régime de surveillance générale; c'est une obligation formelle qui lui est prescrite d'établir cette surveillance à l'aide d'une expertise portant sur les organes internes des bêtes dont proviennent les viandes.

» Les communes restent libres, toutefois, de procéder supplémentairement à une seconde expertise, puisqu'elles ne sont pas dépossédées des droits que les lois antérieures leur conféraient; mais il va de soi qu'en usant de cette faculté, elles ne peuvent faire complètement abstraction de la première expertise ou la considérer comme si elle n'offrait aucune garantie.

» D'ailleurs, le législateur lui-même a eu soin de rappeler, dans le paragraphe final de l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1890, que les ordonnances des autorités communales en cette matière ne peuvent être en rien contraires aux règlements d'administration générale.

» La modification que j'ai l'honneur de proposer d'apporter à l'article 23 du règlement du 9 février 1891 sur le commerce des viandes, tend à mieux garantir l'application loyale de ces principes dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publiques.

» Ces dispositions, en réglant les conditions du transport des viandes d'une commune à une autre, ne stipulent pas que ce transport se fera directement au lieu de destination. Sauf la défense, d'ailleurs consacrée par la

loi même, d'occasionner, par une seconde expertise, des frais nouveaux au propriétaire, elle ne prévoit aucune limitation quelconque au pouvoir des communes de soumettre à cette seconde expertise les viandes introduites sur leur territoire, après avoir été régulièrement expertisées.

» Or, comme l'ont déjà établi les circulaires ministérielles des 28 février 1891 et 20 septembre 1892, ces lacunes de réglementation ont permis, de la part de certaines communes, des agissements véritablement abusifs.

» Il ne faut pas que, sous prétexte de salubrité, des communes puissent interdire en fait ou rendre très difficile et coûteuse l'introduction sur leur territoire, de viandes déjà expertisées.

» Ne pas permettre l'entrée des viandes avant l'heure d'ouverture des marchés, entraver leur transport au lieu de destination par l'obligation de les conduire à un local d'expertise où elles sont déchargées, pesées, rechargées, c'est incontestablement aller à l'encontre de l'esprit de la législation actuelle et des principes qui ont inspiré le règlement général du 9 février 1891.

» Les prescriptions complémentaires qui font l'objet du projet d'arrêté ci-joint ne préjudicieront pas au droit des autorités communales de s'assurer en tout temps de la salubrité des viandes expertisées au dehors : ce droit reste debout. Seulement, les communes qui voudront organiser ou maintenir une seconde expertise préalable à la vente des viandes foraines, ne pourront y procéder que chez les débitants mêmes, dans un délai déterminé ou sur les marchés avant leur ouverture ; elles pourront exiger, à cet effet, qu'on les prévienne de l'introduction sur leur territoire des viandes qui n'ont pas été expertisées à leur intervention ; elles fixeront les points d'entrée, l'itinéraire à suivre pour le transport le plus direct. Toutes les mesures qu'elles prescriront seront légitimes dès l'instant qu'elles ne constitueront pas une sorte de protection déguisée d'une catégorie spéciale de débitants.

ARRÊTÉ.

« ARTICLE PREMIER. —

» ART. 2. — L'article 23 du règlement susvisé est modifié dans les termes suivants :

» La viande, les issues, etc., fraîches, destinées à l'alimentation publique, pourront être transportées d'une commune à une autre par morceaux estampillés ou par colis indivisibles portant la marque d'un expert-inspecteur.

» Ce rapport est autorisé aux heures pendant lesquelles les viandes expertisées dans la commune sont admises à la circulation, pourvu qu'il soit fait directement au lieu de destination, soit vers les marchés publics, soit au domicile des débitants.

» Les communes qui soumettraient à une seconde expertise les viandes fraîches et préparées, introduites sur leur territoire, ne pourront plus procéder que chez les débitants dans les trois heures au plus tard de l'arrivée de cette viande ou sur les marchés avant leur ouverture. »

L'arrêté du 7 février 1893 n'avait ni pour but ni pour effet d'enlever aux communes leur droit de soumettre les viandes déjà estampillées à une nouvelle expertise, préalable à l'introduction sur leur territoire.

Le Rapport au Roi est très explicite à ce sujet.

Les communes restent libres, disait ce rapport, de procéder supplémentaires à une seconde expertise, mais il va de soi qu'en usant de cette faculté, elles ne peuvent rien faire à l'encontre des ordonnances émanant de l'autorité supérieure chargée également de surveiller le commerce des denrées alimentaires. C'est ce que reconnurent le juge de paix et le tribunal correctionnel de Bruxelles.

Néanmoins, la Cour de cassation a jugé que l'arrêté royal du 7 février 1893 dépassait la limite des pouvoirs attribués au Gouvernement, et le tribunal de Louvain, devant qui l'affaire avait été renvoyée, s'est prononcé dans le même sens. Saisie une seconde fois de la question, la Cour suprême a maintenu sa jurisprudence.

La Cour de cassation a jugé, avec le tribunal de Louvain, que le droit des communes de faire des ordonnances de police appropriées aux besoins locaux ne peut être en aucune manière subordonné aux prescriptions de l'autorité supérieure. A leurs yeux, les attributions respectives du Gouvernement et des autorités locales sont tout à fait distinctes en matière de surveillance du commerce des denrées alimentaires ; et spécialement lorsqu'il s'agit de s'assurer de la salubrité des viandes de boucherie, les prescriptions réglementaires du Gouvernement ne peuvent porter sur les conditions dans lesquelles est pratiquée l'expertise supplémentaire imposée par les communes. La première et principale expertise organisée par le Gouvernement étant terminée, les pouvoirs de l'autorité supérieure sont épuisés et ceux des autorités communales commencent. Il importe peu, légalement parlant, que les communes abusent de leur droit de seconde expertise et, faisant complètement abstraction de la première expertise, qu'elles imposent aux bouchers dont les viandes sont déjà estampillées, des formalités et des lenteurs qui rendent leur commerce impossible. Ce sont là, d'après le tribunal de Louvain, des abus sans doute regrettables, mais qui ne peuvent être atteints par les règlements d'administration générale, tels que la loi du 4 août 1890 les autorise, et pour la Cour de cassation même, ces règlements, fussent-ils exclusivement dictés par les exigences de l'hygiène et de la santé publiques, ne peuvent prévaloir sur les ordonnances de police locale, dont les prérogatives subsistent dans toute leur plénitude.

Nous ne pensons pas que ces appréciations de l'autorité judiciaire traduisent exactement les intentions du législateur et s'accordent avec le texte et l'esprit de la loi du 4 août 1890. Il résulte de l'ensemble des travaux parlementaires concernant cette loi, que le législateur a voulu confirmer, en termes exprès, les droits que les lois antérieures avaient attribués aux autorités locales, tout en maintenant la théorie générale qui subordonne le pouvoir communal à l'autorité supérieure, province ou Gouvernement, chaque fois que la Législature a confié à l'une de ces autorités en même

temps qu'aux communes le droit de prendre des règlements sur la même matière.

Déjà l'exposé des motifs de la loi, en déclarant qu'il n'était pas question de dépouiller les communes de leur mission de surveiller la salubrité, ni du droit de faire des ordonnances de police appropriées aux besoins locaux, précisait la portée de ce droit en ajoutant « pourvu que ces ordonnances ne soient pas contraires aux règlements d'administration générale » (art. 78 de la loi communale).

L'amendement de M. Woeste, qui est devenu le pénultième alinéa de l'article 1^{er}, ne tendait pas à déroger à cette disposition de la loi communale. Le but en était de mettre dans la loi même ce qui était dans les intentions du Gouvernement.

« Je propose, disait l'honorable député, à l'article 1^{er} du projet de loi, une disposition en vertu de laquelle les droits dont sont actuellement investies les autorités communales continueront à leur appartenir. Je pense bien que, dans les intentions du projet du Gouvernement, ces droits devaient subsister ; mais il n'en est pas dit un mot dans le texte. A mon sens, il vaut mieux que les droits des différentes autorités publiques soient nettement énoncés, que d'exposer les pouvoirs communaux à ce qu'on conteste quelque jour, dans leur chef, des prérogatives que je considère comme indispensables à l'exercice de leur autorité, comme au bien des citoyens. »

Sans doute, les termes de l'amendement ne distinguaient pas suffisamment entre le droit et l'exercice du droit. Aussi la section centrale avait-elle jugé qu'il était nécessaire de dissiper toute équivoque.

« L'amendement de M. Woeste, dit le rapport, est conforme à la manière de voir de votre section centrale... »

» Il n'en est pas moins vrai que cet amendement doit être modifié, pour ne pas nuire à la clarté de la loi. »

Et, dans ce but, il fut proposé de préciser le texte nouveau en le complétant par ces mots :

« Les ordonnances de ces dernières ne seront *en rien* contraires aux règlements d'administration générale. »

M. Woeste n'y fit aucune objection :

« La section centrale a ajouté, dit-il, à la disposition que j'ai proposée, une deuxième disposition, en vertu de laquelle les autorités communales ne pourront pas, dans les règlements qu'elles prendront en vertu des lois existantes, se mettre en opposition avec les règlements d'administration générale. Cela va de soi, mais je ne fais aucune difficulté de me rallier à cette adjonction proposée par la section centrale. »

L'accord semblait donc complet pour maintenir intégralement les principes de l'article 78 de la loi communale. Ce que voulait M. Woeste, c'était qu'on n'aille pas jusqu'à prétendre un jour que la loi du 4 août 1890 avait enlevé aux communes les droits qui leur avaient été accordés par les lois du 16-24 juillet 1790 et du 19-22 juillet 1791.

Aucune parole n'a été prononcée qui permette de croire que le droit du Gouvernement pourrait être limité par celui des communes. Tout au

contraire, l'on admettait que le droit des communes était gêné dans son application. C'est ce que dit clairement le passage suivant du rapport de la Commission du Sénat :

« Il ne s'agit pas de dépouiller l'autorité communale des droits que les lois lui accordent, ni de porter atteinte à l'autonomie des communes. Ces principes sont respectés.

» Les derniers paragraphes de l'article 1^{er} le disent en termes formels : *Il n'est en rien préjudicié aux droits que les lois en vigueur confèrent aux autorités communales, mais ce droit ne peut pas s'exercer contrairement aux règlements d'administration générale.* »

Telle qu'elle a été libellée, et eu égard à la source dont elle émane, cette interprétation devait paraître décisive.

Quoiqu'il en soit, la situation actuelle ne peut être maintenue. S'il est vrai que le droit de *vérification* des denrées alimentaires est, dans les mains du Gouvernement, subordonné à celui des communes, la loi doit être changée. Antérieurement à la loi du 4 août 1890, les administrations communales possédaient seules le pouvoir de surveiller le commerce des denrées alimentaires.

Ce pouvoir, toutefois, n'était pas sans limites ; il devait se concilier avec les principes de la liberté commerciale.

Aujourd'hui que cette mission de police est partagée entre les communes et le Gouvernement, les raisons de salubrité invoquées par les communes pour justifier leurs mesures de police n'ont plus la même force, et il importe de les contrôler de plus près. La surveillance exercée par le Gouvernement, à l'égard des denrées alimentaires, se fait en général comme celle que pratiquent les communes, d'une manière périodique et intermittente, tandis que le contrôle organisé par l'Etat sur le débit des viandes de boucherie est appliqué à toutes les viandes préalablement à la mise en vente.

La disposition nouvelle qui serait ajoutée à l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1890 ne préjudicierait pas au droit de surveillance que les administrations communales possèdent sur le commerce des viandes. Elle n'empêcherait nullement les communes d'inspecter les viandes, soit sur les marchés, soit dans les magasins et boutiques, soit encore dans les dépôts annexés à ces magasins et dans les locaux qui servent à la préparation des produits alimentaires fabriqués à l'aide des viandes. Elle ne mettrait pas davantage obstacle à ce que les communes puissent, si elles le jugeaient bon, soumettre à une nouvelle inspection préalable à l'entrée sur leur territoire les viandes de boucherie fraîches ou préparées, qui auraient déjà été expertisées en Belgique.

Mais il ne faut pas que par des manipulations répétées, faites au moment de la nouvelle expertise, on nuise à la fraîcheur des viandes et que l'on augmente ainsi les chances de corruption.

Encore moins peut-on tolérer que, sous prétexte de salubrité, des communes puissent interdire en fait ou rendre très difficile et coûteuse l'introduction sur leur territoire de viandes déjà expertisées.

Ce serait là, évidemment, aller à l'encontre du but poursuivi par la loi du 4 août 1890, et apporter des entraves inutiles à la liberté du commerce.

La disposition de l'article 2 du projet de loi aurait pour but de permettre au Gouvernement de subordonner soit par un règlement général, soit par des arrêtés spéciaux, la seconde expertise à des conditions telles que les deux grands intérêts en présence, liberté du commerce et santé publique, soient complètement sauvegardés.

*Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics,*

LÉON DE BRUYN.

PROJET DE LOI.

 **Léopold II,****ROI DES BELGES,***À tous présents et à venir, Salut .*

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics et de Notre Ministre des Finances,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Les viandes fraîches de boucherie provenant de chevaux, ânes, mulets et bardots, ne sont admises à l'entrée que si les organes respiratoires sont adhérents.

Les viandes de l'espèce, préparées ou conservées, sont prohibées à l'entrée.

ART. 2.

L'article 1^{er} de la loi du 4 août 1890, relative à la falsification des denrées alimentaires, est complété comme il suit :

« Le Gouvernement pourra, dans les communes qui organisent une seconde expertise des viandes de boucherie fraîches ou préparées, introduites sur leur territoire, soumettre cette nouvelle expertise aux conditions qu'il jugera nécessaires tant dans l'intérêt de la santé publique qu'en vue de protéger la liberté du commerce. »

ART. 3.

La présente loi sera obligatoire le 1^{er} du mois qui suivra sa publication.

Donné à Bruxelles, le 24 mai 1894.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

*Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Industrie, du Travail et des Travaux publics,*

LÉON DE BRUYN.

Le Ministre des Finances,

P. DE SMET DE NAEYER.



ANNEXE N° 3.

(N° 234.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 7 JUIN 1894.

Modifications aux dispositions qui régissent le commerce des viandes ⁽¹⁾.

RAPPORTFAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. DE REU.

MESSIEURS,

Le Gouvernement a soumis aux délibérations de la Législature un projet de loi proposant certaines modifications à l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1890, sur la falsification des denrées alimentaires.

L'une de ces modifications a pour objet, d'une part, d'exiger, comme condition indispensable de l'introduction en Belgique des viandes fraîches des solipèdes, l'adhérence de tous les organes respiratoires; d'autre part, de prohiber, d'une manière absolue, l'importation dans le pays des viandes de l'espèce préparées ou conservées.

La seconde modification a pour but de mieux préciser les pouvoirs réglementaires que la loi précitée attribue au Gouvernement en ce qui concerne la seconde expertise des viandes de boucherie. Elle consiste à lui reconnaître le droit de soumettre cette nouvelle expertise aux règles et conditions qui seraient jugées nécessaires dans l'intérêt de la salubrité publique et pour sauvegarder la liberté du commerce.

La première de ces propositions n'a guère donné lieu à discussion au sein de la Commission spéciale que vous avez chargée de l'examen du projet de loi. Elle a reconnu que, pour exercer une surveillance sérieuse et efficace sur

(1) Projet de loi, n° 190.

(2) La Commission était composée de MM. BULS, président, DE WINTER, CARTUYVELS, DE SADELEER et DE REU.

le commerce des viandes de boucherie provenant des solipèdes, il faut exiger l'adhérence non seulement des poumons, condition requise déjà par la loi du 18 juin 1887, mais de tous les organes respiratoires, y compris la tête.

De l'avis des hommes de l'art, il n'est pas possible de constater l'existence de certaines maladies, et non des moins dangereuses, comme la morve, si les recherches ne peuvent porter sur ces organes et notamment sur la trachée et le larynx, les fosses nasales et le sinus. Il est donc nécessaire que l'expert soit mis à même de les examiner si l'on veut qu'il puisse garantir la parfaite innocuité des viandes.

C'est ce qui a été reconnu pour les chevaux et autres solipèdes abattus dans le pays même pour être livrés à la consommation. Dès lors on ne concevrait guère qu'on continuât à se montrer moins sévère pour la viande fraîche, provenant d'animaux de l'espèce, introduite en Belgique de l'étranger.

La mesure proposée a donc pour but et aura pour effet d'assurer un contrôle efficace à la frontière en même temps qu'elle aura pour résultat de soumettre les viandes de solipèdes, de provenance étrangère, au même régime que celui en vigueur pour les animaux abattus à l'intérieur du pays.

Quant aux viandes conservées ou simplement préparées, la constatation des lésions qui doivent faire déclarer la viande impropre à la consommation est entièrement impossible.

L'Exposé des motifs du projet de loi constate que l'introduction de semblables viandes, de provenance anglaise et américaine, suit une progression rapidement ascendante depuis la mise en vigueur de la loi du 18 juin 1887. D'un autre côté, il affirme que le contrôle dans les pays d'origine est nul ou illusoire. Nous n'avons donc pas la moindre garantie que ces viandes sont exemptes de lésions ou d'affections morbides dont l'existence les rendrait dangereuses pour la consommation.

L'inspection, à laquelle elles sont soumises à l'entrée en Belgique, permet seulement de s'assurer de leur état de conservation sans qu'elle donne la moindre preuve que l'animal n'a pas été atteint de maladies qui doivent en faire rebuter la viande.

C'est par ces raisons que la Commission, à l'unanimité de ses membres, a adopté l'article 1^{er} du projet de loi.

* * *

La loi du 4 août 1890 attribue au Gouvernement le pouvoir de réglementer et de surveiller le commerce, la vente et le débit des denrées alimentaires.

Spécialement en ce qui concerne le commerce des viandes de boucherie, le § 5 de l'article 1^{er} de cette loi dispose « qu'elles ne pourront être débitées ni exposées en vente que si elles ont été reconnues propres à l'alimentation à la suite d'une expertise ».

Il est donc indubitable que les dispositions légales qui viennent d'être rappelées donnent au Gouvernement la mission d'organiser l'inspection de la

viande et lui accordent le droit d'édicter des règlements d'administration générale en vue d'assurer partout une surveillance suffisante sur le commerce des viandes. C'est ce qu'il a fait par l'arrêté royal du 9 février 1891.

Réglant le transport, à l'intérieur du pays, des denrées dont s'agit, l'article 23 de ce règlement dispose que « la viande, les issues, etc., de boucherie, destinées à l'alimentation publique, pourront être transportées d'une commune à une autre, soit par morceaux estampillés, soit par colis indivisibles portant une marque spéciale apposée par un expert-inspecteur.

« Les administrations communales auront la faculté de subordonner l'introduction sur leur territoire de viandes, issues, etc., de boucherie, fraîches ou préparées, déjà expertisées dans une autre commune en exécution du présent règlement, à une nouvelle expertise suivie de l'apposition d'une estampille supplémentaire. Les frais de cette expertise seront à la charge des communes qui jugeront à propos de l'exiger ».

Il réserve donc expressément aux administrations communales la faculté de subordonner l'introduction sur leur territoire de viandes, issues, etc., de boucherie, déjà expertisées ailleurs, à une nouvelle expertise à constater par une estampille supplémentaire.

Un certain nombre de communes, notamment les grandes villes du royaume, ont organisé cette seconde inspection. Les ordonnances de police qu'elles ont décrétées à ce sujet prononcent des peines contre ceux qui introduisent, transportent, exposent en vente des viandes, issues, etc., en violation de leurs prescriptions.

Ces ordonnances ne tardèrent pas à susciter des réclamations. Dès le 23 mars 1891, c'est-à-dire un mois à peine après la mise en vigueur de l'arrêté royal du 9 février précédent, un sénateur de Mons, l'honorable M. Tercekin, s'éleva contre la seconde expertise et prédit que cette mesure conduirait inmanquablement à des abus et amènerait les autorités communales à imposer des conditions tendant à rétablir indirectement le monopole des communes possédant un abattoir.

L'évènement justifia bientôt ces craintes. Des réclamations surgirent, des pétitions furent adressées aux Chambres.

Le Gouvernement crut devoir, dans une circulaire, réagir contre les agissements abusifs auxquels la pratique d'une seconde expertise donnait lieu, et recommanda aux administrations communales de se borner à vérifier si la première estampille était apposée et si la viande était dans un état satisfaisant de conservation, sauf à renforcer leur contrôle dans les boucheries et leurs dépendances.

Cette circulaire n'amena aucun résultat.

C'est alors qu'intervint l'arrêté royal du 7 février 1893, apportant des modifications à l'article 23 de celui du 9 février 1891, que nous avons transcrit ci-dessus.

Voici ce que porte le nouvel article 23 :

« La viande, les issues, etc., fraîches, destinées à l'alimentation publique, pourront être transportées d'une commune à une autre, par morceaux

estampillés ou par colis indivisibles portant la marque d'un expert-inspecteur.

» Ce transport est autorisé aux heures pendant lesquelles les viandes expertisées dans la commune sont admises à la circulation, pourvu qu'il soit fait directement au lieu de destination, soit vers les marchés publics, soit au domicile des débiteurs.

» Les communes qui soumettraient à une seconde expertise les viandes fraîches et préparées, introduites sur leur territoire, ne pourront plus procéder que chez les débiteurs, dans les trois heures au plus tard de l'arrivée de cette viande, ou sur les marchés avant leur ouverture. »

A la suite de diverses contraventions qui furent constatées sur le territoire de la ville de Bruxelles, à charge de personnes qui avaient introduit des viandes fraîches, déjà vérifiées, sans les avoir présentées au bureau d'expertise, la justice eut à se prononcer et sur la force obligatoire des règlements communaux soumettant l'introduction des viandes, etc., de boucherie, à des conditions déterminées, et, par voie de conséquence, sur la légalité de l'arrêté royal du 7 février 1893.

L'article 3, n° 4, titre XI de la loi des 16-24 août 1790, met dans les attributions des corps municipaux *l'inspection sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique*; et la loi des 19-22 juillet 1791 leur permet de pénétrer en tout temps dans les lieux accessibles à tout le monde pour y vérifier la salubrité des comestibles. L'article 78 de la loi communale accorde au conseil communal le droit de faire des règlements et ordonnances sur les objets de police qui lui sont confiés. Cet article, toutefois, ajoute que ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

Les deux derniers alinéas de la loi du 4 août 1890 disposent comme suit :

« Il n'est en rien préjudicié par les dispositions qui précèdent aux droits que les lois en vigueur confèrent aux autorités communales, en vue de s'assurer de la fidélité du débit des denrées alimentaires et de leur salubrité, ainsi que de réprimer les infractions aux règlements portés en cette matière par lesdites autorités.

« Les ordonnances de ces dernières ne seront en rien contraires aux règlements d'administration générale. »

La question sur laquelle la justice a été appelée à se prononcer est donc celle de savoir si, en présence des dispositions légales que nous venons de rappeler, le Gouvernement peut de son côté déterminer certaines règles pour la seconde expertise, même quand elles iraient à l'encontre des prescriptions des ordonnances communales.

Or, par un arrêt du 3 juillet 1893, la Cour de cassation a décidé, contrairement à l'avis du juge de paix et du tribunal de Bruxelles, qu'« en » déterminant les seuls lieux où les viandes déjà expertisées pourront être » soumises à une seconde expertise, et en limitant la durée du temps endéans » lequel il peut y être procédé, l'arrêté royal du 7 février 1893 empiète sur » les attributions que le législateur a formellement conservées aux autorités » communales, et a pour conséquence d'entraver l'exercice de leur pouvoir ; » que, partant, ledit arrêté, dans sa disposition finale, est illégal et ne peut » recevoir son application. »

Saisie une seconde fois de la question, la Cour suprême a confirmé sa jurisprudence.

Il en résulte que, dans l'état actuel de la jurisprudence, le pouvoir communal a conservé le droit absolu et entier de soumettre les viandes de boucherie à une nouvelle vérification sans devoir tenir aucun compte des règlements d'administration générale pris sur la même matière.

Le Gouvernement estime que semblable situation ne saurait être maintenue et c'est pour y porter remède qu'il propose l'article 2 du projet de loi qu'il a soumis aux délibérations des Chambres.

Cet article 2 est ainsi conçu :

ART. 2.

L'article 1^{er} de la loi du 4 août 1890, relative à la falsification des denrées alimentaires, est complété comme suit :

« Le Gouvernement pourra, dans les communes qui organisent une
» seconde expertise des viandes de boucheries fraîches ou préparées, intro-
» duites sur leur territoire, soumettre cette nouvelle expertise aux conditions
» qu'il jugera nécessaires tant dans l'intérêt de la santé publique qu'en vue
» de protéger la liberté du commerce. »

Au sein de votre Commission spéciale, cette proposition a été vivement attaquée d'une part, vigoureusement défendue de l'autre.

Pour la combattre on a fait valoir qu'elle tend à destituer les communes, au profit du pouvoir central, d'une autorité qu'elles ont toujours exercée, qu'il est naturel et légitime de leur confier.

L'organisation d'une seconde expertise, dans les centres populeux, est d'une nécessité évidente, l'estampille d'une autre commune n'offrant aucune garantie.

Aussi la plupart des grandes villes n'ont-elles pas hésité à l'instituer, et l'évènement n'a pas tardé à prouver cette nécessité. Sur le seul territoire de la ville de Bruxelles, du 15 août 1891 au 11 mars 1893, à la suite de la seconde expertise, cent trente saisies, représentant 11,640 kilogrammes de viande, ont dû être opérées.

Cette seconde expertise, subordonnée aux conditions et soumise au mode qui sont imposés par l'arrêté royal du 7 février 1893, est, dit-on, entièrement impraticable ; les administrations communales, pour la pratiquer, devraient installer en permanence, dans chaque boucherie ou débit de viandes, un agent chargé de ce service.

A l'appui de la disposition nouvelle, on a invoqué notamment les motifs suivants :

La première expertise, qui a lieu lorsque les organes pectoraux sont adhérents et que les organes abdominaux sont tenus à la disposition de l'expert, est seule sérieuse et efficace. Il n'est pas admissible qu'elle puisse être considérée en quelque sorte comme non avenue.

La seconde expertise, telle qu'elle est pratiquée par certaines administrations, a pour effet, sinon pour but, de porter atteinte à la liberté du commerce et de créer un monopole de fait au profit des détaillants qui usent des installations de la commune. De plus, dans les conditions où elle est pratiquée, elle peut être nuisible à la salubrité publique par le contact de viandes saines avec des viandes contaminées.

Enfin, par la disposition proposée il n'est porté aucune atteinte au droit des communes de procéder à une nouvelle vérification des viandes introduites sur leur territoire. Cette vérification doit porter principalement sur l'existence d'une première estampille valable et sur l'état de conservation des viandes. Au delà, elle ne saurait être qu'illusoire, puisque les organes essentiels ne sont pas soumis à l'agent expert.

Il convient donc d'armer le Gouvernement du pouvoir d'imposer à la seconde expertise des conditions qui, tout en respectant le pouvoir de police de l'autorité communale, sauvegarderont la liberté commerciale et la salubrité publique.

Ces conclusions furent adoptées par votre Commission à la majorité de quatre voix contre une, après qu'un membre eut formulé des réserves au sujet de l'alinéa 7 de la loi du 4 août 1890, autorisant les communes à établir une taxe pour la première expertise.

Le Rapporteur,

LOUIS DE REU.

Le Président,

BULS.

