

# L'ÉTAT BELGE FACE AUX ENJEUX DE QUALITÉ ALIMENTAIRE DANS LA SECONDE MOITIÉ DU 19<sup>E</sup> SIÈCLE

*Responsabilisation et institutionnalisation consacrées par les lois des 17 mars 1856 et 4 août 1890 relatives à la falsification alimentaire*

**- Flore Guiot -**

La qualité alimentaire n'est pas une notion unique et figée. Sa définition se construit autour des préoccupations sociétales qui y sont relatives et qui varient selon le contexte spatio-temporel. À cet égard, certaines périodes à l'instar du 19<sup>e</sup> siècle, s'avèrent déterminantes. Les développements de l'hygiène et de l'industrie agroalimentaire où la chimie prend une place prépondérante renouvellent la manière d'envisager la qualité nutritionnelle. Garantir celle-ci est devenu, à plusieurs titres, une nécessité sociale. L'objectif sanitaire inhérent à la qualité alimentaire ne doit pas occulter les enjeux économiques qui s'y attachent, sa définition constituant une opportunité de défense des intérêts commerciaux et du mode de production traditionnel dans une société agricole en transition vers le modèle industriel. En Belgique, deux lois, adoptées en 1856 et 1890, incarnent la responsabilisation de l'État en matière de sécurité alimentaire et constituent les premières formes d'institutionnalisation qu'il lui apporte par son action.

Les préoccupations quant à la sécurité alimentaire apparaissent comme universelles. Elles comportent un aspect quantitatif lorsqu'elles sont relatives à l'approvisionnement (insuffisant ou excédentaire) et qualitatif quand elles s'interrogent sur la salubrité, les vertus nutritives et les caractères gustatifs des denrées<sup>1</sup>. Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, les inquiétudes qui se sont longtemps centrées sur les pénuries<sup>2</sup> s'effacent et l'articulation des paradigmes quantitatif et qualitatif se renverse<sup>3</sup>. La focalisation sur la qualité découle de la constitution d'une véritable "science alimentaire"<sup>4</sup> : essor de l'hygiénisme, établissement de la transmissibilité de maladies par l'ingestion de denrées malsaines, élaboration de nouvelles théories nutritionnelles<sup>5</sup>, industrialisation de la production où la chimie occupe une place prépondérante. La conception de la sécurité alimentaire et conséquemment, des mécanismes et des autorités qui doivent l'assurer, change<sup>6</sup>. La qualité, telle que devant être réglée par les pouvoirs politiques, n'englobe alors aucune préoccupation gustative ou éthique. Le bon aliment est celui qui maintient au mieux la santé, fortifie le corps.

À travers l'étude du processus d'adoption des lois des 17 mars 1856 et 4 août 1890<sup>7</sup> relatives à la falsification de l'alimentation ainsi que des dispositifs qu'elles mettent en place, il s'agit d'appréhender la responsabilisation des autorités étatiques belges dans ce domaine ainsi que les premières formes d'institutionnalisation qu'elles lui apportent, dans un contexte de libéralisme économique. Celles-ci aboutissent à une redéfinition du périmètre de l'action publique. La commune, historiquement compétente en matière alimentaire, n'apparaît plus comme le niveau d'intervention le plus pertinent.

Ces lois se comprennent à la lumière des discours tenus par ceux qui participent à leur élaboration. Les documents et annales parlementaires permettent de saisir la manière dont se pose la question de la qualité alimentaire aux acteurs politiques de l'époque, celle-ci influençant les choix opérés parmi les solutions qui s'offrent à eux, à côté d'autres facteurs tels que leur acceptabilité sociale et leur faisabilité. Si le législateur passe à l'action, c'est avant tout parce qu'il y a des enjeux sociaux renouvelés, portés à

\* Nous adressons tous nos remerciements aux relecteurs de la *Revue belge d'Histoire contemporaine* ainsi qu'aux Professeurs Aurore François et Xavier Rousseaux pour leurs conseils avisés. **1.** MARTIN BRUEGEL & ALESSANDRO STANZIANI, "Pour une histoire de la 'sécurité alimentaire'", in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 3, n° 51, 2004, p. 7; MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs alimentaires : du Moyen-Âge à l'aube du XXe siècle*, (L'univers historique), Paris, 2002, p. 9-11. **2.** PETER SCHOLLERS, "Defining food risks and food anxieties throughout history", in *Appetite*, n° 51, 2008, p. 3. **3.** PETER J. ATKINS & DEREK J. ODDY, "Food and the city", in PETER J. ATKINS, PETER LUMMEL & DEREK J. ODDY, *Food and the city in Europe since 1800*, Aldershot, Ashgate, 2007, p. 6; MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 9-11. **4.** JULIA CSERGO, "La modernité alimentaire au 19<sup>e</sup> siècle", in BRUNO GIRVEAU & MARIE-LAURE CROSNIER LECONTE (dir.), *À table au XIXe siècle. Paris, Musée d'Orsay. 4 décembre 2001 - 3 mars 2002*, Paris, 2001, p. 42 et 47. **5.** *Idem*, p. 42-69; MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...* **6.** C'est précisément la perception du risque que Madeleine Ferrières enjoint d'étudier afin de comprendre les réactions qu'il va susciter. *Idem*, p. 7. **7.** Loi du 17 mars 1856 réprimant la falsification des substances alimentaires (*M.B.*, 19 mars 1856); Loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires (*M.B.*, 18-19 août 1890).

sa connaissance par des “lanceurs d’alerte”<sup>8</sup> qui lui suggèrent d’intervenir. Au 19<sup>e</sup> siècle, deux voix se font entendre : l’une plaident pour la protection de la santé publique, l’autre défendant des intérêts économiques nationaux. La dualité des enjeux qui s’attachent à la qualité alimentaire, entre hygiène et économie, a déjà été soulignée<sup>9</sup>. Dans une société à dominante agricole transitant vers le modèle industriel, où les techniques de production, de transformation et de conservation des aliments sont bouleversées et la circulation des denrées accrue dans un marché étendu par le développement des moyens de transport, les acteurs économiques traditionnels sont soumis à une concurrence intensifiée. La loi régulant le marché constitue un outil de défense<sup>10</sup>. La normalisation des denrées, par leur définition légale, devient une revendication des milieux économiques en tant que garantie de la loyauté des échanges<sup>11</sup> mais aussi des hygiénistes comme protection de la santé publique. Des objectifs différents aboutissent donc à une revendication commune. Si hygiénistes et agents économiques ne négligent pas de jouer sur les deux registres argumentaires, ils n’adoptent pas de discours commun. Chaque groupe se réunit au sein d’organes

qui lui sont dédiés. Les hygiénistes belges se rassemblent à l’Académie royale de Médecine de Belgique, au Conseil supérieur d’hygiène publique ou encore à la Société royale de médecine publique de Belgique et rencontrent leurs homologues étrangers à l’occasion de Congrès internationaux. Le Conseil supérieur d’Agriculture rassemble, lui, le milieu agricole. Les publications officielles de ces organes et comptes rendus de réunions offrent l’opportunité d’appréhender les discours de ces acteurs de la réforme.

Carl Kestens met en évidence que la législation alimentaire suit les évolutions scientifiques<sup>12</sup>. Celles-ci dépassent le cadre national et mènent à des mouvements législatifs généralisés, justifiant pleinement l’adoption d’un point de vue comparatif. La prise en considération du développement des politiques alimentaires en Angleterre, dans l’Empire allemand et en France permet d’établir des comparaisons et de mettre en exergue les différences liées aux particularités nationales, ce qui fonde l’intérêt d’étudier la politique nationale belge dans une historiographie où plusieurs études sont consacrées à la législation alimentaire d’autres pays<sup>13</sup>.

8. MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 378. 9. MARTIN BRUEGEL & ALESSANDRO STANZIANI, “Pour une histoire de la ‘sécurité alimentaire’...”, p. 7-16. 10. MARC T. LAW, “The Origins of State Pure Food Regulation”, in *The Journal of Economic History*, n° 63 (4), 2003, p. 1103-1130; ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité alimentaire : XIXe - XXe siècle*, (Liber), Paris, 2005. 11. PIERRE-ANTOINE DESSAUX, “Comment définir les produits alimentaires ? L’élaboration des références pour l’application de la loi du 1er août 1905 entre expertise et consensus professionnel”, in *Histoire, économie & société*, n° 1, 2006, p. 83-108; EMMANUEL KESSOUS, “Qualités des produits consommés et genèse d’une police du commerce : Retour sur les débats de la loi de 1905 sur la répression des fraudes. 3<sup>e</sup> Journées Normandes de Recherches sur la Consommation”, in *Sociétés et consommation*, Rouen, 2004; ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...* 12. CARL KESTENS, *L’alimentation et le droit : introduction historique et juridique au droit de l’alimentation*, Bruges, 1990, p. 58. 13. En ce qui concerne la période étudiée et les trois États avec lesquels une comparaison est établie, peuvent notamment être cités les travaux de Martin Bruegel, Roland Canu et Franck Cochoy, Pierre-Antoine Dessaux, Madeleine Ferrières, Emmanuel Kessous, Lucie Paquy et Alessandro Stanziani pour la France, Vera Hierholzer et Hans Jürgen Teuteberg pour l’espace germanique, Peter J. Atkins et Derek J. Oddy pour l’Angleterre.

### I. La loi du 17 mars 1856 réprimant la falsification des substances alimentaires non nuisibles à la santé

Le 16 janvier 1856, le ministre de la Justice, le catholique Alphonse Nothomb, dépose à la Chambre des représentants un projet de loi visant à réprimer les falsifications de denrées et substances alimentaires non nuisibles à la santé publique<sup>14</sup>. Jusqu'alors, ce type de falsification n'était répréhensible que pour les boissons. Le code pénal de 1810 prévoyait trois infractions visant l'alimentation<sup>15</sup> : la vente ou le débit de boissons falsifiées par addition de substances nuisibles (article 318) ou non (article 475,6<sup>o</sup>) à la santé publique ainsi que la tromperie sur la nature de la chose vendue (article 423)<sup>16</sup>. La loi du 19 mai 1829<sup>17</sup> avait étendu les infractions en matière alimentaire en punissant le fait d'incorporer ou de faire incorporer des substances vénéneuses au pain, aux denrées ou aux boissons (articles 1 et 2) ainsi que la vente, le débit, la distribution de telles marchandises ou leur tentative (article 3). Des peines moindres sont applicables lorsque les substances incorporées, sans être vénéneuses, portent préjudice à la santé (article 4).

La loi du 17 mars 1856 vient renforcer l'arsenal pénal en sanctionnant ceux qui auront falsifié ou fait falsifier des comestibles, boissons, denrées ou substances alimentaires destinées à être vendues ou débitées (article 1) ainsi que ceux qui vendront, débiteront, exposeront en vente (article 2) ou détiendront de telles marchandises à la condition de l'intention frauduleuse (article 3). Ceux qui auront involontairement vendu, débité ou exposé en vente des comestibles, boissons, denrées ou substances alimentaires falsifiées sont passibles de peines moindres (article 4). La condition que la falsification présente un danger, direct ou non, pour la santé n'existe plus.

#### La crise comme facteur de transformation de la perception de la sécurité alimentaire

La répression des falsifications non nuisibles à la santé publique n'est pas neuve. Le code pénal de 1810 condamne déjà la vente ou le débit de boissons falsifiées sans qu'il y ait eu addition de substances nocives (article 475, 6<sup>o</sup>). En 1849, l'idée de l'étendre aux denrées émerge au sein de l'ARMB. La rédaction d'un projet de législation est confiée à la Commission de révision du Code pénal en vue d'être intégrée à ce dernier<sup>18</sup>. L'évolution de la situation précipite son adoption<sup>19</sup>. Le

**14.** Falsification des substances alimentaires. Exposé des motifs (*Doc.parl.*, Chambre, 1855-1856, n<sup>o</sup> 72, séance du 16 janvier 1856). **15.** Code pénal de 1810, articles 318, 475, 6<sup>o</sup> et 423. **16.** La tromperie concernait uniquement la nature, n'englobant pas la qualité. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 25 février 1856, p. 760); ALESSANDRO STANZIANI, "L'évolution de la responsabilité du fait des produits alimentaires, 1851-1914", in *Recherches et travaux du RED&S à la Maison des Sciences de l'Homme*, vol. 10, Paris, 2002, p. 157. **17.** Loi du 19 mai 1829 tendant à réprimer le mélange de matières vénéneuses ou nuisibles à la santé dans les aliments et boissons (*Journ.off.*, 22 mai 1829, n<sup>o</sup> XXXV). **18.** Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 25 février 1856, p. 761). **19.** *Idem*, p. 761; Code pénal de 1867, articles 500 et 501.

phénomène des falsifications se pose à ce moment-là de manière plus aiguë. Si on en croit les acteurs de l'époque, il connaît une amplification imputable à deux facteurs. Alors que le développement de l'industrie agro-alimentaire engendre l'apparition de nouveaux types de falsifications, résultant des progrès de la science et plus particulièrement de la chimie, la crise économique pousse à leur multiplication<sup>20</sup>. Les fraudes seraient donc plus variées et plus nombreuses. Si Peter Scholliers considère qu'il est impossible de vérifier ces allégations, elles reflètent cependant un intérêt grandissant pour la question<sup>21</sup>.

Dans les années 1845-1850, les pays du Nord-Ouest européen éprouvent une situation critique due à la diffusion de la maladie de la pomme de terre et à l'inflation du prix des céréales<sup>22</sup>. Bien que l'historiographie nationale belge soit en grande partie consacrée à la "crise des Flandres", l'entièreté du pays est touchée. La variation du prix des céréales, désignée comme un des marqueurs de la crise et de son intensité, montre que la montée s'amorçant en 1845 connaît un

pic en 1847, qui est à nouveau atteint en 1855<sup>23</sup>, l'année précédant le dépôt du projet de la loi de 1856 au Parlement. Frédéric Vesentini envisage la criminalité comme un autre signe de la crise. Il constate que lors de la flambée des prix de 1855-1856, la proportion de femmes comparaisant devant les juridictions judiciaires belges connaît une augmentation relativement forte qu'il attribue à la perpétration de délits "de subsistance"<sup>24</sup>. Peter Scholliers remarque une inquiétude grandissante des Bruxellois en cette période de grande fluctuation des prix. Chaque jour, du pain est analysé par les pharmaciens à la demande de particuliers<sup>25</sup>. La pénalisation des falsifications non nuisibles à la santé intervient donc au lendemain d'une crise alimentaire. Cette observation n'est pas propre à la Belgique puisqu'au même moment d'autres pays adoptent des lois en matière alimentaire. La gravité de la situation nécessite d'apporter une réponse au développement des fraudes résultant, à partir de la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, de l'apparition de substances chimiques dans la production alimentaire et de l'intensification des échanges commerciaux sur un marché étendu<sup>26</sup>.

**20.** Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 25 février 1856, p. 760 et 761); *Idem*, séance du 26 février 1856, p. 779; Falsification des substances alimentaires. Rapport fait au nom de la section centrale par M. Moreau (*Doc.parl.*, Chambre, n° 105, séance du 8 février 1856, p. 2). **21.** PETER SCHOLLIERS, "Constructing a New Expertise : Private and Public Initiatives for Safe Food (Brussels in the First Half of the Nineteenth Century)", in *Medical History*, n° 58 (4), p. 548-549. **22.** CORMAC Ó GRÁDA, RICHARD PAPING & ERIC VANHAUTE, *When the Potato failed. Causes and Effects of the Last European Subsistence Crises, 1845-1850*, (CORN publication series, 9), Turnhout, 2007. **23.** PAUL SERVAIS, "La crise des années 1845-1848 dans l'est de la Wallonie", in *Histoire et mesure*, vol. XXVI, n° 1, 2011, p. 158-164. **24.** FRÉDÉRIC VESENTINI, *Pratiques pénales et structures sociales. L'État belge et la répression du crime en temps de crise économique (1840-1860)*, (Temps et Espaces, 4), Louvain-la-Neuve, 2006, p. 151-152. **25.** PETER SCHOLLIERS, "Food Fraud and the Big City : Brussels' Responses to Food Anxieties in the Nineteenth Century", in PETER J. ATKINS, PETER LUMMEL & DEREK J. ODDY, *op.cit.*, p. 81. **26.** HYACINTHE KUBORN, *Aperçu historique sur l'hygiène publique en Belgique depuis 1830*, Bruxelles, 1897, p. 82; ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...*, p. 50; HANS JÜRGEN TEUTEBERG, "Food adulteration and the beginnings of uniform food legislation in late nineteenth-century Germany", in JOHN BURNETT & DEREK J. ODDY, *The origins and development of food policies in Europe*, London, 1994, p. 146.



Saison d'Octobre : Récolte des pommes de terre (1878), du peintre naturaliste Jules Bastien-Lepage (1848-1884), illustre l'importance de la pomme de terre dans le repas quotidien de l'homme ordinaire. La maladie de la pomme de terre, et la peste qui sévit dans toute l'Europe durant la période 1845-1850, eurent des conséquences désastreuses sur l'approvisionnement alimentaire. (National Gallery of Victoria, Melbourne, Australia)

La législation belge consiste largement en une copie de la loi française de 1851, ce qui peut se justifier par le fait que, comme Alessandro Stanziani l'explique, elle apporte une réponse libérale à deux revendications. D'une part, la protection du revenu et de la santé des consommateurs. D'autre part, la défense de la loyauté commerciale vers laquelle elle sera finalement davantage orientée<sup>27</sup>. Après la Belgique, c'est l'Angleterre qui légifère. La publication dans ce pays du premier traité consacré aux falsifications alimentaires par le pharmacien allemand Fredrick Accum<sup>28</sup> et la campagne menée par la revue *The Lancet* dans les années 1850 pour mettre en évidence la mauvaise qualité de l'alimentation déterminent à agir pour protéger la santé publique. L'*Adulteration of Foods Act* est adoptée en 1860 et amendée en 1872 (*Adulterating of Food, Drink and Drugs Act*) afin de pénaliser l'addition non déclarée de toute substance<sup>29</sup>. Dans les États de la Confédération germanique, la législation alimentaire se développe à l'initiative de la Prusse où, face aux contaminations par la trichine, le contrôle des viandes est imposé en 1868. Bientôt, les autres États suivent son exemple. En 1879, une inspection uniforme est imposée par une loi émanant

du Gouvernement national, responsable des affaires de santé publique en vertu de la constitution dont s'est doté l'Empire en 1871. En 1903, le contrôle est étendu aux zones rurales, couvrant dès lors l'ensemble du territoire allemand<sup>30</sup>.

Le législateur belge de 1856 juge les falsifications portant atteinte aux intérêts économiques des consommateurs en leur fournissant une marchandise de moindre coût au prix de la denrée pure ainsi qu'à ceux des marchands honnêtes en leur opposant une concurrence déloyale<sup>31</sup> particulièrement intolérable au moment où les situations matérielles sont déjà impactées par la crise. C'est d'ailleurs le sort des populations les plus précaires<sup>32</sup> que son projet de loi vise alors à protéger, voire améliorer<sup>33</sup>. Toutefois, cibler la classe ouvrière va bien au-delà d'une ambition humanitaire et relève fermement d'un souci de rentabilité économique, intrinsèquement lié au développement de préoccupations de santé publique. Un avis rendu par l'ARMB en 1846-1847 à propos de la possibilité de consommer de la viande d'animaux atteints de certaines maladies reflète les enjeux liés à la question de la qualité alimentaire en temps de crise.

27. ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...*, p. 50-56. 28. FREDERICK ACCUM, *A Treatise on Adulterations of Food and Culinary Poisons : Exhibiting the Fraudulent Sophistications of Bread, Beer, Wine, Spirituous Liquors, Tea, Coffee, Cream, Confectionery, Vinegar, Mustard, Pepper, Cheese, Olive Oil, Pickles, and Other Articles Employed in Domestic Economy, and Methods of Detecting Them*, Londres, 1820. 29. DEREK J. ODDY, "Food Quality in London and the rise of the Public Analyst, 1870-1939 " in PETER J. ATKINS & DEREK J. ODDY, *op.cit.*, p. 92; HENDRIK DEELSTRA, DUNCAN THORBURN BURNS & MICHAEL J. WALKER, "The adulteration of food, lessons from the past, with reference to butter, margarine and fraud", in *European Food Research and Technology*, vol. 239 (5), p. 732. 30. HANS JÜRGEN TEUTEBERG, *op.cit.*, p. 148-152. 31. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 25 février 1856, p. 759). 32. *Idem*, séance du 26 février 1856, p. 778; Falsification des substances alimentaires. Rapport... (*Doc.parl.*, Chambre, n° 105, séance du 8 février 1856, p. 3). 33. Falsification des substances alimentaires. Rapport... (*Doc.parl.*, Chambre, n° 105, séance du 8 février 1856, p. 3).

Celui-ci déclare que : “La progression du chiffre de la population; la croissance du paupérisme, cette plaie vivace des sociétés modernes, constituent l’un des problèmes les plus ardues, en présence desquels se trouvent les hommes d’État. Augmenter le fond de consommation annuelle; rendre l’épargne possible, en amenant à la baisse du prix des objets de première nécessité; mettre à la portée des classes ouvrières l’aliment qui entretient la force et la vigueur, telle est une faible partie de la vaste question que M. le ministre de l’Intérieur soumet à vos délibérations. Voulant concilier le soulagement de la misère avec les exigences de l’hygiène publique, le ministre vous demande d’examiner si le cheval et les bestiaux atteints de certaines maladies ne pourraient pas contribuer à augmenter les recettes alimentaires”<sup>34</sup>.

Les conclusions du rapport affirment que l’obligation que les animaux soient parfaitement sains pour être abattus en vue d’être livrés à la consommation ne peut être retenue. Elle aurait pour effet de renchérir le prix de la viande, devenant alors inaccessible aux ouvriers et à une large part de la classe moyenne. Cette privation n’est recommandable ni à l’égard des travailleurs pour lesquels l’aliment carné constitue “une nourriture fortifiante”, ni vis-à-vis de l’agriculture belge à laquelle elle porterait un “coup fatal”<sup>35</sup>. Les maladies considérées

comme excluant de la consommation sont la cachexie aqueuse et la phtisie avancées, la clavelée, la ladrerie, la rage, la morve ou le farcin, les fièvres typhoïdes et charbonneuses ainsi que l’empoisonnement<sup>36</sup>. Les propos tenus par l’ARMB démontrent que les préoccupations de qualité et de quantité trouvent à s’articuler différemment selon les temps et lieux. Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, plusieurs facteurs convergent pour voir le paradigme qualitatif porté au premier plan.

#### **La science, facteur de mutation des falsifications et de leur perception**

La crise alimentaire n’est pas le seul facteur impactant le phénomène des falsifications. D’autres éléments, découlant du développement des sciences, principalement de la médecine et de la chimie, sont explicatifs de la mutation qu’il subit et de la perception que les acteurs de l’époque en ont.

Selon Carl Kestens, l’article 4 de la loi de 1829 pénalisant l’incorporation de certaines substances au pain, aux autres denrées alimentaires et aux boissons, substances qui, sans être vénéneuses, portent préjudice à la santé ainsi que la vente, le débit, la distribution de celles-ci ou leur tentative, atteste déjà du souci “d’intercepter les cas où le juge doutait du caractère de toxicité aigüe des substances ajoutées aux denrées”<sup>37</sup>. Il s’agirait d’une réaction face à l’incertitude quant à la nocuité

34. “Rapport de la Commission chargée d’examiner les questions qui se rattachent à la vente de la chair des animaux atteints de certaines maladies”, in *Bulletin de l’ARMB*, t. VI, Bruxelles, 1846-1847, p. 602. 35. “Suite du rapport de la Commission chargée d’examiner les questions qui se rattachent à la vente de la chair des animaux atteints de certaines maladies”, in *Bulletin de l’ARMB*, t. VII, Bruxelles, 1847-1848, p. 8. 36. “Rapport de la Commission chargée d’examiner les questions qui se rattachent à la vente de la chair des animaux...”, p. 622. 37. CARL KESTENS, *op.cit.*, p. 65.



de certains additifs. Dès le début du 19<sup>e</sup> siècle, une inquiétude relative aux denrées falsifiées et contaminées est perceptible<sup>38</sup>. Si la loi de 1856 est dominée par des préoccupations commerciales, elle marque un nouveau pas vers la protection de la santé des consommateurs. Elle reflète une évolution de la conception de l'alimentation de qualité qui ne se caractérise plus uniquement par opposition à celle présentant un danger pour la santé mais se définit également en fonction de ses vertus nutritives.

#### **Nutrition et théorie du rendement**

Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, les théories nutritionnelles changent<sup>39</sup>. Dès 1842, il est affirmé que l'alimentation est composée de deux types de substances, les unes s'intégrant au corps (protéines), "à la manière des briques dans un mur", les autres étant brûlées par celui-ci (graisses, sucres et amidons)<sup>40</sup>. Julia Csergo met en évidence que ce siècle voit l'image du corps se bouleverser. Les métaphores le comparent à une construction ou à une machine, notamment "aux moteurs producteurs de rendement qui animent l'industrie" ou à "une mécanique dont les fonctions s'accompagnent de pertes

incessantes et qu'il faut nourrir de combustibles dans le dessein de convertir le calorique en possibilité de travail"<sup>41</sup>. La "ration d'entretien"<sup>42</sup> ne doit pas seulement être satisfaisante en terme de quantité<sup>43</sup> mais également de qualité. "De même que la solidité d'un édifice dépend à la fois de la sagacité de l'architecte et de la nature des matériaux qu'il emploie, de même aussi la perfection de l'édifice organique est subordonnée à la nature des matériaux alimentaires"<sup>44</sup>. Comme la vigueur corporelle nécessite des matériaux de qualité, la prospérité de l'économie exige de disposer de travailleurs en bonne santé. Les nutritionnistes ont amené à une "démocratisation alimentaire" en affirmant que la physiologie humaine engendre, selon des conditions d'activité, sexe et âge<sup>45</sup>, des besoins caloriques semblables<sup>46</sup>.

Avec l'avènement de la microbiologie, basée sur les découvertes pastoriennes, il est clairement établi que l'ingestion de denrées malsaines représente un danger pour la santé<sup>47</sup>. L'intuition qui liait le développement de maladies à l'alimentation trouve un fondement scientifique qui justifie de

38. HENDRIK DEELSTRA, DUNCAN THORBURN BURNS & MICHAEL J. WALKER, *op.cit.*, p. 732. 39. MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 365-366. 40. CARL KESTENS, *op.cit.*, p. 51-52. 41. JULIA CSERGO, *op.cit.*, p. 42. 42. *Idem*, p. 44. 43. Concernant l'apport calorique moyen en Belgique, Yves Segers distingue quatre phases : creux entre 1845 et 1855 (2460 kcal), récupération de 1856 à 1865 (2760 kcal), petite régression entre 1864 et 1895 (oscillation entre 2600 et 2800 kcal) et progrès appréciable à partir de 1895 (3034 kcal entre 1896 et 1905). Ces phases doivent être mises en relation avec les modifications de la composition du régime alimentaire. YVES SEGERS, "Nutrition and living standards in industrializing Belgium (1846-1913)", in *Food and History*, vol. 2 (2), 2004, p. 162-163. 44. "1<sup>e</sup> Question : De la transmissibilité et de l'action de certains produits morbides – notamment ceux de la tuberculose et de la stomatite aphteuse – produits dont peuvent être imprégnées les parties alibiles des animaux atteints. Des mesures à prendre par les autorités et les consommateurs pour en mitiger ou même en détruire les effets. Rapport d'une commission. M. Hugues, rapporteur", in SRMPB, *Assemblée nationale scientifique d'hygiène et de médecine publique de 1880 tenue à Bruxelles du 11 au 14 août sous la présidence d'honneur de M. Rolin-Jacquemyns, Ministre de l'Intérieur*, t. 1 : Rapports, Bruxelles, 1880, p. 3. 45. JULIA CSERGO, *op.cit.*, p. 44. 46. MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 367. 47. CARL KESTENS, *op.cit.*, p. 74.

l'appréhender sous l'angle de l'hygiène. À côté des denrées pathogènes, la rationalisation scientifique<sup>48</sup> de la nutrition conduit à identifier d'autres substances comme représentant un danger moins direct mais aux conséquences tout aussi pernicieuses. L'Assemblée nationale scientifique d'hygiène et de médecine publique réunie en 1880 affirme que "l'aliment peut être rendu nocif soit par insuffisance de matériaux nutritifs, soit par mélange avec des substances qui ont une action nuisible sur l'économie, soit par des modifications physico-chimiques qu'il subit; soit, enfin, par des modifications issues d'un travail pathologique élaboré pendant la vie des animaux auxquels on l'emprunte"<sup>49</sup>. Or de la "santé générale" dépend la "prospérité nationale"<sup>50</sup>.

#### **Innovation et standardisation**

Selon Alessandro Stanziani, l'innovation entraîne un désir de standardisation<sup>51</sup>. Il correspond à un réflexe de protection des agents économiques traditionnels soumis à une concurrence nouvelle. La question de la standardisation des denrées alimentaires appelle celle de la définition de leur composition. En établissant qu'il y a falsification dès lors qu'il existe un écart avec la composition traditionnelle et que celui-ci n'est pas avoué, la loi de 1856 recon-

naît implicitement qu'il existe une "denrée pure"<sup>52</sup>. Cependant, le texte ne précise aucun élément de définition. L'impossibilité même d'y parvenir est reconnue "car la fraude peut se pratiquer de tant de manières; qu'il y aurait danger à vouloir tracer ou énumérer une règle précise, quant au point de savoir dans quelle portion le mélange doit se faire pour que la contravention existe"<sup>53</sup>. Cette loi se bornera donc à accepter les transformations pourvu qu'elles ne soient ni clandestines, ni dommageables et abandonnera la détermination du caractère criminel des faits à l'appréciation du juge<sup>54</sup>.

#### **L'instauration du principe d'information du consommateur**

La situation du législateur de 1856 est marquée par une ambivalence qui se traduit dans son discours et son action. D'un côté, il loue les denrées pures et les présente comme celles de nature à restaurer au mieux les forces du travailleur<sup>55</sup>. D'un autre, il ne condamne pas explicitement l'innovation tant qu'elle ne revêt pas un risque établi pour la santé. Dans les années 1850-1860, la politique belge, tendances catholique et libérale confondues, est dominée par l'idée libérale<sup>56</sup> qui rejette l'ingérence des autorités publiques dans les affaires économiques et préconise le laisser faire. Celle-ci n'em-

48. JULIA CSERGO, *op.cit.*, p. 44. 49. "1<sup>e</sup> Question : De la transmissibilité et de l'action de certains produits morbides...", p. 4. 50. "Assemblée générale du 20 octobre 1877", in *Bulletin de la SRMPB*, vol. 1, t.1, fasc. 1, Bruxelles, 1877, p. 22. 51. ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...*, p. 49. 52. Peter Scholliers constate le développement de ce concept au cours du 19<sup>e</sup> siècle. PETER SCHOLLIERS, *Deux siècles de peurs et de plaisirs de la table*, (Historia Bruxellae. 15), Bruxelles, 2012, p. 44. 53. Falsification des substances alimentaires. Rapport... (*Doc.parl.*, Chambre, n° 105, séance du 8 février 1856, p. 3). 54. *Ibidem.* 55. *Idem*, p. 2. 56. MAARTEN VAN DIJCK, *De wetenschap van de wetgever. De klassieke politieke economie en het Belgische landbouwbeleid, 1830-1884*, Leuven, 2008, p. 401.



*Le procédé de pasteurisation, qui doit son nom au chimiste et biologiste français, Louis Pasteur (1822-1895), fut une avancée majeure pour la sécurité alimentaire. Aussi appelée débactérisation thermocontrôlée, la pasteurisation est un procédé de conservation des aliments par lequel ceux-ci sont chauffés à une température définie, pendant une durée elle aussi définie, puis rapidement refroidis. Les micro-organismes pathogènes sont alors ainsi détruits. (Photo Félix Nadar)*

pêche cependant pas de disposer d'un sens des responsabilités publiques<sup>57</sup>. En permettant de défendre les intérêts des producteurs traditionnels, sans s'opposer à la nouveauté, l'information du consommateur s'inscrit dans le courant libéral. Les libertés industrielle et commerciale doivent, dans des limites acceptables, être préservées et il ne faut pas que la loi ait "pour effet de faire condamner une personne qui, dans l'intérêt des consommateurs, aurait trouvé un procédé au moyen duquel il fournirait des denrées alimentaires à meilleur compte que leur prix normal"<sup>58</sup>. Quoiqu'elle puisse avoir pour conséquence de diminuer les vertus nutritives de l'alimentation, l'innovation est souhaitable car elle permet, en raison de son coût inférieur, de nourrir les plus pauvres et de diversifier leur régime. Le principe d'information qui consiste à préciser à l'acheteur la nature et les qualités exactes de la marchandise dont il fait l'acquisition répond à cette ambivalence. L'information constitue l'élément distinguant le *mélange* de la *falsification* car, à partir du moment où la transformation est annoncée, l'intention criminelle tombe<sup>59</sup>. La loi de 1856 se présente ici comme étant de "moralité publique". Elle vise à lutter contre les fraudeurs dont les manœuvres déloyales et lucratives opposent une concurrence ruineuse aux autres fabricants et marchands, incitant ceux qui seraient restés honnêtes à les imiter<sup>60</sup>. L'information du consommateur

protège également le portefeuille de ce dernier puisqu'"il importe de faire cesser ces supercheries, qui occasionnent un grand préjudice à tous les citoyens et surtout aux classes laborieuses, en leur faisant payer comme bons et sains des aliments qui ont perdu leur valeur nutritive, si même ils ne compromettent pas sérieusement et à l'instant leur santé"<sup>61</sup>. La permission de vendre des denrées transformées, de qualité nutritive moindre, pour autant que le consommateur en soit informé rencontre donc un objectif social mais implique que la santé n'est pas encore tout à fait une affaire publique. Elle est laissée à la responsabilité de chaque individu, idéalement capable de saisir l'information qui lui est livrée. C'est l'idée du consommateur averti<sup>62</sup>. La protection du consommateur est alors davantage pensée en termes d'intérêts économiques.

À la Chambre des représentants, le catholique Félix de Mérode exprime sa crainte de voir des difficultés s'opposer aux boulangers qui mêlent "différentes substances dans la panification, substances qui ne seraient pas malfaisantes, mais qui donneraient le moyen de fournir le pain à meilleur marché"<sup>63</sup>. En effet, le mélange de la farine de froment avec des féveroles, du riz, du maïs ou de la farine de seigle est alors reconnu d'"utilité publique"<sup>64</sup>. Cette intervention témoigne d'une mauvaise interprétation du principe

57. C'est le constat que fait Peter Scholliers à propos de l'intervention de l'administration bruxelloise lorsqu'elle instaure un laboratoire communal d'analyse des denrées alimentaires. PETER SCHOLLIERS, "Constructing a New Expertise...", p. 550. 58. Falsification des substances alimentaires. Rapport... (*Doc.parl.*, Chambre, n° 105, séance du 8 février 1856, p. 3). 59. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 26 février 1856, p. 782). 60. *Idem*, p. 778. 61. *Idem*, p. 3. 62. MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 403. 63. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 25 février 1856, p. 759). 64. *Ibidem*.

d'information du consommateur qui consiste précisément à éviter de recourir à la prohibition d'une pratique par son annonce au public. La portée du principe n'est pas alors une évidence pour tous comme le prouve également l'insurrection du député Jean-Baptiste Coomans contre le projet de loi qui, selon ses propos, revient à "investir le Gouvernement d'un pouvoir despotique, hostile à l'esprit de nos institutions, à l'ensemble de nos lois libérales"<sup>65</sup>. Il regrette l'immixtion du Gouvernement dans de trop nombreuses matières alors qu'il ne croit pas que celui-ci "a la prétention, qui serait du reste déplacée de la part de tout gouvernement, d'avoir atteint le nec plus ultra en fait de commerce et d'industrie, de s'être élevé au zénith du progrès"<sup>66</sup>. Le député est rassuré par les explications du ministre de la Justice qui déplore que celui-ci se soit "placé du point de vue du laisser-faire, du laisser passer"<sup>67</sup>. Le ministre concède qu'il s'agit d'une ingérence dans une liberté, non pas dans celle du commerce mais dans celle de tromper<sup>68</sup>. En l'absence d'autorégulation résultant du libre fonctionnement du marché, l'intervention du pouvoir politique est réclamée et justifiée<sup>69</sup>.

#### **La responsabilité du vendeur**

De l'établissement du principe d'information du consommateur, résulte un changement de responsabilité. Dès lors qu'il n'est plus exigé que le consommateur s'assure de la qualité des denrées qu'il acquiert, celui-

ci devant en être informé, un glissement de cette obligation s'opère dans le chef du vendeur. En frappant "ceux qui auront sans l'intention criminelle (prévue par l'art. 2), vendu, débité ou exposé en vente des denrées ou substances alimentaires falsifiées"<sup>70</sup>, la loi de 1856 (article 6) engage la responsabilité du vendeur même lorsqu'il ignore la falsification. Sa négligence dans l'accomplissement du devoir qui lui incombe de "s'assurer par lui-même de la pureté des marchandises qu'il offre" justifie "qu'il supporte toutes les conséquences de son défaut de soin; c'est parce qu'il aurait pu ne pas tromper, même involontairement, qu'il est responsable envers la société de la faute qu'il a commise"<sup>71</sup>.

Tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat, la disposition justifie la plupart des résistances au projet de loi dont l'objectif fait l'unanimité. Plusieurs députés de cette première assemblée, les catholiques Pierre Tack et Jean-Baptiste Coomans ainsi que le libéral Charles Lelièvre, considèrent qu'il ne peut être attendu de la part des vendeurs qu'ils procèdent à une vérification des marchandises et que, partant, aucune peine ne peut leur être infligée tant qu'ils sont de bonne foi. L'impossibilité d'appliquer cette disposition au regard du concept de falsification qui présuppose une intention criminelle est également constatée<sup>72</sup>. Cet argument est réfuté par le ministre de la Justice qui précise qu'en matière de contravention, le fait matériel suffit.

65. *Idem*, p. 760-761. 66. *Idem*, p. 761. 67. *Ibidem*. 68. *Ibidem*. 69. GUY VANTHEMSCHE, *De paradoxen van de Staat. Staat en vrije markt in historische perspectief (negentiende en twintigste eeuw)*, (Balans, 13), Bruxelles, 1998, p. 96-97. 70. Loi réprimant la falsification des substances alimentaires (*M.B.*, 19 mars 1856, article 6). 71. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 26 février 1856, p. 781).

72. *Idem*, p. 781-785.

Concernant la possibilité même d'effectuer la vérification, les sénateurs catholiques Charles Desmanet de Biesme et Jules d'Anethan mettent en évidence la nécessité de recourir aux compétences de chimistes pour déceler certaines fraudes. Le ministre rétorque qu'il s'agit là d'un cas de force majeure et que dès lors, le vendeur ne sera pas puni. Le sénateur catholique Hippolyte della Faille regrette, lui, que la responsabilité inconditionnelle ait pour effet de punir le vendeur de bonne foi plutôt que de pousser à la recherche du véritable auteur de la fraude<sup>73</sup>. Le ministre reste inflexible et aucune modification n'est apportée à la disposition. Lors du vote du projet de loi à la Chambre, il recueille 49 voix favorables contre deux défavorables, celles des catholiques Jean-Baptiste Coomans et Jean Jacques. Sur les 56 députés présents, cinq s'abstiennent dont quatre catholiques, Eugène van Overloop, Ivon Magherman, Pierre Tack et de Jean de Naeyer, qui expliquent ne pas avoir voté contre la loi dont ils reconnaissent l'utilité mais dont ils jugent certaines dispositions arbitraires<sup>74</sup>. Au Sénat, le projet est adopté par 23 voix contre deux, celles des députés catholiques Ludovic de Robiano et Ferdinand d'Hoop. Les abstentions des catholiques Félix

de Béthune, Jules d'Anethan et du libéral Théodore de Pitteurs-Hiégaerts sont justifiées par le refus de sanctionner les commerçants détenant des marchandises falsifiées en toute bonne foi<sup>75</sup>.

## II. La loi du 4 août 1890 : combler les lacunes pour assurer l'effectivité de la répression

La loi de 1856 a pour objectif premier la répression des falsifications alimentaires et comme conséquence d'élargir les possibilités des poursuites judiciaires. Dans les faits, son inefficacité est frappante. Elle découle de l'inexistence d'un service de surveillance efficace<sup>76</sup> pouvant s'appuyer sur une définition claire de la falsification<sup>77</sup>. L'intégration des lois de 1829 et 1856 au Code pénal de 1867<sup>78</sup> a pour effet de regrouper en un tout cohérent la législation pénale relative à l'alimentation mais n'apporte aucune solution. Ces lacunes sont dues à l'inaction de la grande majorité des communes<sup>79</sup>, principales autorités habilitées à définir et surveiller les comestibles depuis le régime français<sup>80</sup>. À côté du manque de répression, d'autres facteurs engagent à la responsabilisation

73. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Sénat, 1855-1856, séance du 15 mars, p. 137-138). 74. Falsification des substances alimentaires. Vote (*Ann. pal.*, Chambre, 1855-1856, séance du 1<sup>e</sup> mars 1856, p. 822). 75. *Idem*, Sénat, 1855-1856, séance du 15 mars 1856, p. 140. 76. "Rapport de la Commission chargée de l'examen de la proposition de M. Gluge, concernant les moyens à employer pour réprimer la falsification des denrées alimentaires – M. Depaire, rapporteur", in *Bulletin de l'ARMB*, série 3, t. VIII, Bruxelles, 1874, p. 393; "Observations présentées par le CSHP", in *Rapports des Commissions médicales provinciales sur leurs travaux pendant l'année 1890*, Bruxelles, 1891, p. 27-28. 77. "Falsifications des denrées alimentaires et création de laboratoires de chimie cantonaux", in CSHP, *Rapports adressés à M. le Ministre de l'Intérieur*, vol. III, 1861-1866, Bruxelles, 1867, p. 268-271. 78. Code pénal 1867, articles 454-457, 498, 500-503, 561. 79. "Rapport de la Commission chargée de l'examen de la proposition de M. Gluge...", p. 393; "Observations présentées par le CSHP...", p. 27-28. 80. Loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, 4<sup>e</sup>.

de l'autorité étatique pour laquelle il est désormais temps d'intervenir de manière plus franche.

### L'action étatique au nom de l'hygiène publique

En 1888, un nouveau projet de loi relatif à la falsification alimentaire est proposé, par le ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, Joseph Devolder, à qui est confiée l'administration de l'hygiène publique<sup>81</sup>. L'exposé des motifs présentant le projet affirme nettement le rôle qu'ont joué les hygiénistes, notamment par les conférences qu'ils ont données lors du *Grand Concours international des Sciences et de l'Industrie* tenu à Bruxelles en 1888<sup>82</sup>, dans la détermination du Gouvernement à agir<sup>83</sup>. C'est en effet à l'État que ceux-ci s'adressent pour assurer la qualité de l'alimentation<sup>84</sup>. Les conséquences sanitaires découlant de la négligence des autorités communales expliquent la mobilisation des hygiénistes dont la discipline vise la prévention de la santé publique. Il convient également de constater que lors du dépôt du projet de loi à la Chambre, le contexte social a changé. La loi de 1890 s'inscrit parmi les premières mesures adoptées sur base des enquêtes de la Commission du travail mise en place par le Gouvernement catholique d'Auguste Beernaert au lendemain

des violentes révoltes ouvrières de 1886 qui imposent aux politiques de prendre en charge la question sociale. Lors de l'ouverture de la session législative de 1886-1887, le roi Léopold II déclare devant la Chambre que "la situation des classes laborieuses est hautement digne d'intérêt et ce sera du devoir de la législature de chercher, avec un surcroît de sollicitude à l'améliorer". La liste des réformes à entreprendre compte celle visant à "prendre des mesures plus efficaces pour mettre un frein à la falsification des denrées alimentaires"<sup>85</sup>.

C'est donc avant tout l'aspect social de la santé publique qui sera mis en avant par le législateur de 1890. Il est probable que ceci résulte, comme l'explique Emmanuel Kessous, d'une relativisation des argumentaires pouvant porter à critique et d'une accentuation des motifs relevant de l'intérêt public qui se présente d'emblée comme supérieur et inattaquable<sup>86</sup>. Il s'agirait en quelque sorte d'une stratégie de communication de la part du Gouvernement car si le registre argumentatif varie, les enjeux sous-tendant les deux législations sont de natures similaires et les choix opérés par le législateur de 1856 orientent ceux faits en 1890. La loi de 1890 constitue largement une réponse

**81.** HYACINTHE KUBORN, *op.cit.*, p. 43. **82.** *Recueil des conférences sur les denrées alimentaires, leurs altérations et leurs falsifications données au grand concours international de Bruxelles en 1888 à l'occasion de l'exposition d'un laboratoire pour l'analyse des denrées alimentaires*, Bruxelles, 1888. **83.** Falsification des denrées alimentaires. Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 63, séance du 21 décembre 1888, p. 1). **84.** "7<sup>e</sup> Question. Première partie. Des falsifications des denrées alimentaires, des moyens pratiques de les reconnaître et de les réprimer. De l'institution de laboratoires spéciaux d'analyse qui seraient à la disposition des administrations locales. Rapport d'une commission. M. Gille, Rapporteur", in SRMPB, *Assemblée nationale scientifique d'hygiène et de médecine publique...*, p. 7. **85.** Ouverture de la session législative de 1886-1887. Séance royale. Discours du Roi (*Doc. parl.*, Chambre, 1886-1887, n° 1, séance du 9 novembre 1886, p. 2). **86.** EMMANUEL KESSOUS, *op.cit.*, p. 14.

aux lacunes, anticipées ou non, des dispositions de 1856. Si chacune des législations est caractérisée par les spécificités de son ancrage temporel, elles s'inscrivent dans une continuité soulignée par plusieurs éléments.

Comme en 1856, la nécessité de légiférer pour lutter contre les falsifications est reconnue à l'unanimité, avec plus ou moins de conviction. À la Chambre, le projet de loi suscite une résistance de la part de plusieurs députés qui s'inquiètent des conséquences que pourrait avoir l'octroi au Gouvernement des droits de réglementer les denrées alimentaires ainsi que d'organiser la surveillance de leur qualité. Le catholique conservateur Charles Woeste, dont les multiples interventions animent les discussions, craint que le Gouvernement en vienne à réglementer le commerce des denrées alimentaires d'une manière générale, contrairement aux idées de libertés de l'industrie et du travail<sup>87</sup>, ainsi qu'à déposséder les autorités communales des prérogatives qui leur appartiennent. Le principe du projet ne rencontre en fait aucune opposition, à l'exception de celle du très libéral Walthère Frère-Orban. C'est l'usage abusif qui pourrait être fait de ces pouvoirs qui provoque des réticences. Les sénateurs, eux, ne montrent aucune méfiance. Leurs discussions anticipent les questions commerciales que la réglementation pourra rencontrer. La divergence du contenu des débats des deux assemblées est donc frappante. Toutefois, le projet recueille une large majorité des voix

auprès de chacune d'elles. À la Chambre, sur 91 députés présents lors du vote, 80 se déclarent en sa faveur, huit s'y opposent et trois s'abstiennent. Les votes défavorables et les abstentions émanent de libéraux. Au Sénat, le projet rallie les suffrages de 55 des 56 députés présents, le député libéral Henri-Julien (dit Jules) d'Andrimont étant le seul à ne pas lui apporter son approbation. L'opposition libérale s'explique par la conception d'un projet qui ne s'inscrit plus dans le cadre d'un libéralisme économique strict.

#### **L'organisation d'un service de surveillance attaché au pouvoir central**

Lors des discussions de la loi de 1856 au Parlement, l'attention avait déjà été attirée sur ses moyens d'exécution. À la Chambre, le libéral Ferdinand Visart de Bocarmé déclare que "pour rendre efficaces les dispositions que nous allons prendre, le Gouvernement devra organiser une police spéciale, sinon activer, renforcer celle qui fonctionne"<sup>88</sup>. Il est suivi par le sénateur libéral Michel Edmond de Sélys Longchamp qui rappelle que ce constat a déjà été formulé lors du *Congrès général d'hygiène publique de Bruxelles* de 1852 et qui émet son souhait que soient organisées "des autorités spéciales nommées à cet effet par le Gouvernement et armées de pouvoirs nécessaires pour faire procéder aux poursuites"<sup>89</sup>. L'appel à la création d'un service de surveillance spécial est largement réitéré par les hygiénistes, notamment membres de l'ARMB et du CSHP<sup>90</sup>. Au regard du principe

**87.** Projet de loi relatif à la falsification des denrées alimentaires, Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1890, 11 juillet 1890, p. 34-35 et 47-48). **88.** Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Chambre, 1855-1856, séance du 26 février 1856, p. 778).

**89.** *Idem*, Sénat, 1855-1856, séance du 15 mars, p. 135. **90.** À cet égard, voir le "Rapport de la Commission chargée de l'examen de la proposition de M. Gluge...", p. 393 ainsi que les "Observations présentées par le CSHP...", p. 27-28.



de l'autonomie communale, l'option avait été de laisser l'organisation de la surveillance aux communes. Depuis le régime français, la loi des 16-24 août 1790 confie l'inspection de la fidélité du débit et de la salubrité des comestibles à l'administration locale (titre XI, article 3, 4<sup>e</sup>). À cet effet, le décret des 19-22 juillet 1791 permet à ses officiers de police de procéder à l'inspection (titre I, article 9) et, lorsque des comestibles gâtés, corrompus ou nuisibles sont mis en vente, d'infliger une amende ainsi que de confisquer ceux-ci en vue de leur destruction (titre I, article 20). Pour faciliter l'inspection, les communes sont habilitées à assermenter des experts (titre I, article 13). Ces pouvoirs sont réaffirmés par la loi communale de 1836<sup>91</sup>.

Certains entretiennent l'espoir d'inciter celles-ci à passer à l'action. Peter Scholliers explique que la loi de 1856 apporte un cadre de développement à leur activité sanitaire. À Bruxelles, une surveillance permanente des meuneries et boulangeries et un laboratoire communal d'analyse des denrées alimentaires, auprès duquel est recruté un chimiste compétent, sont instaurés à l'initiative novatrice du bourgmestre Charles de Brouckère<sup>92</sup>. Le cas bruxellois compte parmi les premiers laboratoires municipaux d'Europe

et sert d'exemple à l'étranger. Il fait exception en Belgique où l'incurie de la majorité des communes justifie la reconnaissance par la loi de 1890 de la possibilité d'organiser un service de surveillance gouvernemental dont le fonctionnement sera établi par voie d'arrêtés royaux<sup>93</sup>. Par respect pour l'autonomie communale, il n'a pas vocation à se substituer à celui établi par les autorités locales mais à y suppléer lorsqu'il fait défaut<sup>94</sup>.

Dans la lignée de ce qui se fait à Bruxelles comme partout en Europe, la surveillance établie en exécution de la loi de 1890 se divise en deux phases : une inspection sur le terrain suivie, en cas de doute sur la conformité des marchandises, d'une analyse scientifique réalisée en laboratoire. La mutation des falsifications suite à l'essor de la chimie dans l'industrie agroalimentaire et, parallèlement, des outils permettant de les constater<sup>95</sup>, explique le recours à ce type d'analyse ainsi qu'à des spécialistes aptes à les conduire. La structure du service de surveillance telle qu'il existe en 1893 est présentée dans le *Premier Rapport biennal sur les mesures prises par le Gouvernement en exécution de la loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires ainsi que des effets produits par ces mesures*<sup>96</sup>. Le service d'analyse se com-

91. Loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, 4<sup>e</sup>; Loi des 19-21 juillet 1791, articles 9, 13 et 20; Loi communale du 30 mars 1836 (*Bull.off.*, n° XXIV, articles 90 et 131, 11°). 92. PETER SCHOLLIERS, "Constructing a New Expertise...", p. 550 et 554. 93. Loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires (*M.B.*, 18-19 août 1890, article 1). 94. Falsification des denrées alimentaires. Exposé des motifs (*Doc.parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 63, séance du 21 décembre 1888, p. 6-13); Falsification des denrées alimentaires. Rapport supplémentaire fait au nom de la section centrale par M. de Mérode (*Doc.parl.*, Chambre, 1890, n° 270, Séance du 10 juillet 1890, p. 6). 95. MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 374. 96. LÉON DE BRUYN, *Rapport biennal sur les mesures prises par le Gouvernement en exécution de la loi du 4 août 1890 relative à la falsification des denrées alimentaires ainsi que sur les effets produits par ces mesures présenté aux chambres législatives le 31 janvier 1893*, Bruxelles, 1893, p. 180-182.



*Laboratoire communal de Bruxelles situé à l'Hôtel de Ville, entre 1864 et 1886. (Archives Brulabo. Laboratoire intercommunal bruxellois de chimie et de bactériologie)*

pose de sept laboratoires d'État (à Anvers, Gand, Gembloux, Hasselt, Liège, Louvain et Mons), de trois laboratoires spéciaux d'université (deux attachés à l'université de Liège et l'autre à celle de Gand) ainsi que de trois laboratoires communaux (Courtrai, Gand et Saint-Nicolas) et de 24 privés agréés. Les laboratoires agricoles correspondent aux trois stations agronomiques développées en 1872 par l'Association privée pour la Fondation des Laboratoires agricoles en association avec l'Institut agricole de Gembloux, dont le Gouvernement prit le contrôle en 1883 et auxquelles il en ajouta trois autres<sup>97</sup>. La surveillance s'appuie donc sur des institutions préexistantes, ce qui a l'avantage d'éviter les coûts relatifs à la création d'une structure *ex nihilo*. L'intégration des laboratoires agricoles au système de surveillance va de soi puisqu'ils s'occupent déjà, à titre secondaire, de l'analyse de denrées alimentaires destinées aux humains<sup>98</sup>. De plus, ils sont attachés au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux Publics<sup>99</sup> qui supervise la politique alimentaire<sup>100</sup>. Les laboratoires privés du service de surveillance gouvernemental sont hétéroclites. Ils sont dirigés par des particuliers (chimistes, ingénieurs et pharmaciens), attachés à un établissement d'enseignement

(écoles d'agriculture, de brasserie, de l'industrie et des mines) ou à une société ("*Eigenaars en landbouwers Bond*" à Bruges). Afin d'obtenir l'agrément, laboratoires communaux et privés doivent satisfaire à trois critères, établis par l'arrêté royal du 22 juin 1891 : ne pas dépendre de personnes engagées dans le commerce des denrées alimentaires, être dirigés par un analyste compétent et expérimenté, être outillés de la façon prévue par l'arrêté royal du 23 juin 1891<sup>101</sup>. Lucie Paquy et Alessandro Stanziani, qui ont respectivement étudié les laboratoires de Grenoble et Paris, mettent en évidence que l'obtention de l'agrément, système qui sera également consacré par la loi française sur la répression des fraudes de 1905, suppose une dépendance puisqu'il s'agit de répondre aux exigences de l'État<sup>102</sup>. En Belgique, la confiance accordée aux directeurs des laboratoires tempère l'intention centralisatrice. Lorsque le Gouvernement souhaite uniformiser les méthodes d'analyse, c'est avant tout pour éviter les contestations judiciaires résultant de la divergence de résultats dont la probabilité est plus forte en l'absence d'application de méthodes communes. Il cherche à y parvenir par l'organisation de réunions de spécialistes pour

97. LYVIA DISER, "Laboratory versus Farm : The Triumph of Laboratory Science in Belgian Agriculture at the End of the Nineteenth Century", in *Agricultural History*, n° 86 (1), 2012, p. 32.

98. "Compte rendu de l'Assemblée générale de la SRMPB, tenue le 3 février 1884, au Palais de la Bourse à Bruxelles", in *Bulletin de la SRMPB*, vol. II, t. 1, fasc. 1<sup>er</sup>, Bruxelles, 1884, p. 81-82.

99. CARL KESTENS, *op.cit.*, p. 81. 100. Celle-ci s'inscrit dans une politique plus globale de réglementation de l'agriculture suite au développement de la chimie et la science agronomique. La loi de 1890 concerne tant l'alimentation des hommes que des animaux. Elle est précédée d'une loi consacrée à la falsification des engrais [Loi du 29 décembre 1887 sur la falsification des engrais (*M.B.*, 7 janvier 1888)]. 101. Arrêté royal du 22 juin 1891. Règlement concernant l'organisation et le fonctionnement des laboratoires pour l'analyse des denrées alimentaires et des médicaments (*M.B.*, 24 juin 1891, article 1). 102. ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...*, p. 348; LUCIE PAQUY, "Santé publique, répression des fraudes et action municipale à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : le laboratoire grenoblois d'analyses alimentaires", in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 51 (3), 2004, p. 63.

MINISTÈRE  
DE  
L'AGRICULTURE  
ET DES  
TRAVAUX PUBLICS.  
Service de Santé et de  
l'Hygiène publique.  
Surveillance de la Fabrication  
et du commerce des denrées  
alimentaires.

N. B. — Prière de détacher et de renvoyer immédiatement  
le récépissé à l'inspecteur.

**RÉCÉPISSÉ D'ÉCHANTILLON.**

Je soussigné, *Albert Meurice*  
déclare avoir reçu de M. *Léon Vandam, Inspecteur  
à Mons.*  
aux fins d'analyse, l'échantillon ci-après désigné :

N° d'ordre *112.*  
Nature de l'objet d'après l'indication de l'agent inspecteur. *Beurre.*  
Nature de l'enveloppe. *Pot.*  
État dans lequel se trouve l'enveloppe. *Bon.*  
Description des cachets et marques apposées sur l'enveloppe. *Inspection denrées alimentaires*  
Recherches demandées par l'agent inspecteur *graines étrangères*

A *Charleroi* le *30. 12* 18*96*  
*Albert Meurice*

Récépissé en date du 30 décembre 1896 attestant de la transmission pour être soumis à analyse d'un échantillon de beurre suspecté d'être falsifié par Léon Vandam, inspecteur du service de surveillance de la fabrication et du commerce des denrées alimentaires à Mons, à Albert Meurice, directeur d'un laboratoire agréé à Charleroi. (Récépissé d'échantillon de beurre, Archives générales du Royaume 2, Cour d'appel de Bruxelles, Dossiers, Boîte n° 3793, Dossier n° 1375, 29 novembre 1897)

débatte des meilleurs procédés. Ceux-ci reçoivent une forme de reconnaissance officielle mais ne sont pas imposés légalement. Il en résulte une grande flexibilité, permettant une adaptation à l'évolution des falsifications et des connaissances. Les conclusions des rapports d'analyses suffisent pour établir l'infraction devant la justice<sup>103</sup>. Tel n'est pas le cas en France où une autre expertise (dont les résultats sont, à partir de 1908, comparés à un étalon de référence) doit être réalisée pour conclure à l'infraction<sup>104</sup>. En Belgique, l'avis de l'analyste, cautionné par le directeur du laboratoire, est décisif quant aux poursuites judiciaires à engager ou non.

#### La définition des denrées alimentaires

Les observateurs de l'époque constatent avec regret que même lorsque des falsifications sont portées à la connaissance de la justice, il en résulte trop souvent une absence de répression, faute de définition des critères que la denrée doit ou ne peut présenter pour être jugée conforme. Le législateur de 1856 avait abordé la question de la définition des denrées mais, face aux difficultés qu'elle soulève, il avait préféré l'abandonner à l'appréciation du juge. En 1883, la SRMPB précise le problème en expliquant que "parmi les matières que nous consommons, il y en a un grand nombre qui renferment des matières étrangères; mais les tribunaux sont souvent arrêtés lorsqu'il s'agit d'établir la limite entre les falsifications

proprement dites, et les impuretés que renferment les denrées naturellement"<sup>105</sup>. L'incapacité des juges peut être palliée par le recours à des experts<sup>106</sup>. Leurs avis pouvant diverger, en l'absence d'une définition légale, l'arbitraire ne peut être évité. Il est nécessaire que la législation établisse les critères auxquels doivent répondre les marchandises pour être loyalement vendues.

La normalisation des denrées par leur définition est liée à l'innovation. Le développement combiné de la chimie et de l'industrie agroalimentaire a pour conséquence de faire apparaître de nouveaux modes de fabrication et de transformer la composition traditionnelle des denrées en y ajoutant ou en y substituant des ingrédients neufs. La démultiplication des possibilités de fabrication accentue l'opposition entre les modes de production agricole et industriel, et interroge sur les dangers que présentent pour la santé les colorants synthétiques et les agents conservateurs mis au point dans le dernier tiers du 19<sup>e</sup> siècle<sup>107</sup>. Dès lors que la définition légale de la qualité alimentaire est reconnue comme impérative, se pose la question de la forme qu'elle doit prendre. Une définition générale ne peut être satisfaisante. Cette difficulté est contournée par la loi de 1890 en accordant au Gouvernement la capacité d'adopter des arrêtés royaux relatifs à "la fabrication, la préparation ainsi que le commerce des denrées et des substances servant à l'ali-

**103.** Arrêté royal du 28 février 1891. Règlement relatif à l'inspection du commerce des denrées alimentaires et au mode de prise d'échantillons (*M.B.*, 2-3 mars 1891, article 13).

**104.** ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...*, p. 352-355 et 358. **105.** "Compte rendu de la quatrième réunion du Corps médical belge, tenue le 21 août 1883", in *Bulletin de la SRMPB*, vol. II, t.1, fasc.1, Bruxelles, 1884, p. 59-60. **106.** "Compte rendu de l'Assemblée générale tenue le 3 février 1884...", p. 93. **107.** CARL KESTENS, *op.cit.*, p. 76; MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 379.

mentation<sup>108</sup>. Ce droit antérieurement reconnu aux seules autorités communales<sup>109</sup> présentait le désavantage d'engendrer des disparités<sup>110</sup>. La reconnaissance de cette prérogative au Gouvernement apporte davantage d'uniformité puisque les conditions minimales pour que la denrée soit jugée conforme prévalent désormais sur l'ensemble du territoire national. Les communes gardent leur droit de réglementation mais les normes qu'elles édictent ne peuvent être contraires aux critères établis par le Gouvernement<sup>111</sup>. Le recours à la réglementation plutôt qu'à la loi trouve sa justification dans leur processus d'adoption. La procédure législative nécessitant de soumettre les textes à l'examen, à la discussion et au vote du Parlement est jugée trop rigide pour pouvoir s'adapter efficacement aux rapides évolutions technologiques empruntées par les falsificateurs que la souplesse d'adoption de la réglementation permet, elle, de suivre<sup>112</sup>. Selon le système établi, la définition des denrées alimentaires se trouve en creux des arrêtés royaux qui déterminent "soit les conditions normales qu'elles doivent réunir, soit les altérations, additions ou préparations qui seraient considérées comme frauduleuses et

punissables"<sup>113</sup>. À la Chambre, celui-ci suscite des réserves au regard de la liberté industrielle<sup>114</sup>. Pourtant, comme Roland Canu et Franck Cochoy le mettent en évidence, ce système, qui sera également retenu par la loi française de 1905, représente "une politique de la production pour les producteurs"<sup>115</sup>, un moyen de solutionner les difficultés inhérentes à chaque secteur économique. Si les auteurs français s'accordent pour dire que la conception de la loi française de 1905 est avant tout subordonnée aux enjeux commerciaux, en Belgique, la situation est quelque peu différente. Ce système y a été initialement proposé par l'hygiéniste Jean-Baptiste Depaire et soutenu par nombre de ses condisciples<sup>116</sup>. À côté des producteurs, les hygiénistes plaident aussi en faveur d'une standardisation, à l'instar de ce que leurs homologues américains préconisent, pour chercher à définir l'"aliment pur"<sup>117</sup>, la détermination de standards touchant inévitablement à ce qu'il faut entendre par le produit naturel<sup>118</sup>. Le droit de réglementation vise à concrétiser cette standardisation tout en veillant à respecter la liberté du commerce et de l'industrie. Les interventions de plusieurs

**108.** Falsification des denrées alimentaires. Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 63, séance du 21 décembre 1888, p. 25). **109.** Loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, 4°; Loi communale du 30 mars 1836 (*Bull. off.*, n° XXIV, article 78). **110.** Falsification des denrées alimentaires. Rapport fait au nom de la section centrale par M. de Mérode (*Doc. parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 270, séance du 25 juillet 1889, p. 8). **111.** Falsification des denrées alimentaires. Rapport supplémentaire... (*Doc. parl.*, Chambre, 1890, n° 270, Séance du 10 juillet 1890, p. 2). **112.** Falsification des denrées alimentaires. Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 63, séance du 21 décembre 1888, p. 25). **113.** *Idem*, p. 6. **114.** Projet de loi relatif à la falsification des denrées alimentaires, Discussion (*Ann. parl.*, Chambre, 1890, 11 juillet 1890, p. 34-35 et 47- 8); *Idem*, 17 juillet 1890, p. 70 et 77. **115.** ROLAND CANU & FRANCK COCHOY, "La loi de 1905 sur la répression des fraudes : un levier décisif pour l'engagement politique des questions de consommation ?", in *Sciences de la société*, n° 62, 2004, p. 5. **116.** Falsification des denrées alimentaires. Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 63, séance du 21 décembre 1888, p. 6-7). **117.** PIERRE-ANTOINE DESSAUX, "Le consommateur oublié : industrie et commerce alimentaire en France", in ALAIN CHATRIOT, MARIE-EMMANUELLE CHESSEL & MATTHEW HILTON, *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle*, (Espace de l'histoire), Paris, 2005, p. 89. **118.** MADELEINE FERRIÈRES, *Histoire des peurs...*, p. 380.

sénateurs montrent que l'opportunité de disposer de la réglementation comme outil de défense d'intérêts particuliers avait bien été comprise. Les députés catholiques Arthur Surmont de Volsberghe et Adolphe de Ribaucourt, dont les qualités respectives de membre et président du CSA méritent d'être remarquées, constatent avec regret la mauvaise réputation que l'arrivée de beurre additionné de margarine en provenance de Hollande confère au beurre belge, dont le commerce à l'étranger est presque perdu. De surcroît, ces graisses mélangées lui opposent une concurrence sur le territoire national que les députés préconisent de combattre par l'imposition d'un droit d'entrée, devant supprimer l'intérêt pécuniaire de l'exportation et, par conséquent, celle-là même<sup>119</sup>.

La loi adoptée par le *Reichstag* en 1879 imposant un contrôle à l'ensemble de l'Empire allemand pose les mêmes difficultés judiciaires que la loi belge de 1856 en l'absence de définition légale de la qualité. Chimistes et industriels appellent à la standardisation des denrées mais ne s'accordent pas sur les critères. Lorsque leurs controverses opposent responsabilité gouvernementale et intérêts économiques, la priorité est accordée à la protection de la santé<sup>120</sup>. Celle-ci semble aussi avoir été l'objectif premier en Belgique. Lors de la rédaction du projet de loi en 1888, il est prévu que le CSHP participe à la normalisation

des denrées<sup>121</sup>. Toutefois, du transfert en 1889 du service de l'hygiène publique au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux Publics<sup>122</sup> dirigé par le catholique Léon De Bruyn, il découle une attention soutenue aux enjeux de nature économique.

Apportant des précisions quant aux modalités de la réglementation, le ministre précise que le Gouvernement sera amené à adopter deux catégories de règlements. La première touche la fabrication en interdisant l'introduction de matières nuisibles à la santé, directement par l'ajout de substances, ou indirectement par l'utilisation d'appareils, ustensiles ou objets jugés dangereux. La seconde concerne le commerce. Il s'agit soit d'interdire le débit de marchandises rendues nuisibles par l'ajout de substances dangereuses ou par des défauts résultant de leur fabrication, préparation ou conservation, soit de le subordonner "à des conditions spéciales de dénomination, ainsi que de forme, d'étiquetage, d'apposition de cachets par des experts, de production de certificats, etc., en vue de donner au public tous les renseignements au sujet de la nature et de l'origine de la denrée et toute garantie au sujet de son innocuité"<sup>123</sup>. C'est ici le principe d'information qui trouve application. La réglementation cherche à rétablir une concurrence loyale par la segmentation claire du marché<sup>124</sup> mais n'a pas pour but de s'opposer

**119.** Projet de loi relatif à la falsification des denrées alimentaires, Discussion (*Ann.parl.*, Sénat, 1890, 19 juillet 1890, p. 33-34). **120.** HANS JÜRGEN TEUTBERG, *op.cit.*, p. 154-155. **121.** Falsification des denrées alimentaires. Exposé des motifs (*Doc.parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 63, séance du 21 décembre 1888, p. 6-7). **122.** HYACINTHE KUBORN, *op.cit.*, p. 43. **123.** Falsification des denrées alimentaires. Rapport... (*Doc.parl.*, Chambre, 1888-1889, n° 270, Séance du 25 juillet 1889, p. 22). **124.** ALESSANDRO STANZIANI, "La définition de la qualité des produits dans une économie de marché", in *L'Économie politique*, n° 37 (1), p. 95-112.

à l'innovation. Toutefois, en grevant de conditions le commerce des marchandises qui en sont issues tout en laissant celui des denrées de composition traditionnelle exempt de celles-ci, elle peut s'avérer stigmatisante. Le beurre naturel et la margarine, qui en constitue une denrée de substitution à bon marché, peuvent être pris à titre d'exemple. L'arrêté royal du 10 décembre 1890<sup>125</sup> impose plusieurs conditions au seul commerce de la margarine. Les magasins, boutiques, dépôts et étalages de marché doivent porter l'inscription "Vente de margarine" ou "*Verkoop van margarine*" dès lors qu'y est vendue toute denrée analogue au beurre contenant d'autres substances que celles provenant du lait. Les tonneaux et récipients utilisés pour la mise en vente ou dont se servent les fabricants, marchands en gros, importateurs, exportateurs, expéditeurs et consignataires de ce type de produits doivent être marqués indélébilement du mot "Margarine". Le nom ou la raison sociale des fabricants doit également figurer sur ces contenants tant qu'ils restent non entamés. Lorsque la margarine est vendue en détail, ses récipients doivent porter la mention de sa nature, du nom ou de la raison sociale du vendeur. Si elle est débitée sous forme de gâteaux ou de pains, ils doivent être cubiques et porter l'empreinte "Margarine" assortie du nom ou de la raison sociale du fabricant. Les

factures, lettres de voiture et connaissements doivent préciser que la denrée expédiée est vendue en tant que margarine. Toute infraction à ces dispositions constitue une contravention. Ces conditions, renforcées en 1895<sup>126</sup> et 1900<sup>127</sup>, aggravent l'image négative de "beurre du pauvre" conférée à la margarine en référence au fait qu'elle est avant tout à l'usage des moins nantis<sup>128</sup>. En ce sens, la réglementation peut constituer une forme d'entrave au développement commercial de l'innovation. L'importance que revêt le beurre pour l'agriculture belge explique la rapidité avec laquelle le ministère de l'Agriculture adopte sa réglementation et la régularité avec laquelle il la renouvelle. Son action s'insère dans le développement que Leen Van Molle met en évidence d'une politique active, toutefois encore caractérisée par l'idéal libéral, dans le domaine agricole suite à la crise qui le frappe entre 1880 et 1895. Elle souligne les liens historiques entretenus par le milieu rural et les catholiques, qui s'attachent à sa défense, leur parti y puisant ses suffrages mais remarque que ce dernier conçoit bien la transition vers une économie industrielle et envisage dans l'exercice des pouvoirs, qu'il assure sans interruption de 1884 à 1914, une politique mixte où agriculture et industrie trouvent à s'équilibrer<sup>129</sup>.

125. Arrêté royal du 10 décembre 1890 réglementant la vente des beurres artificiels (*M.B.*, 17 décembre 1890, articles 3, 4 et 6). 126. Arrêté royal du 11 mars 1895. Commerce du beurre et de la margarine (*M.B.*, 11-12 mars 1895). 127. Loi du 4 mai 1900 ayant pour objet la répression des fraudes commises au moyen de la margarine (*M.B.*, 11 mai 1900); Arrêté royal du 31 octobre 1900. Beurre et margarine (*M.B.*, 5-6 octobre 1900). 128. R. D. TOUSLEY, "Marketing", in JOHANNES H. VAN STUYVENBERG (dir.), *La margarine. Histoire et évolution. 1869-1969*, Paris, 1969, p. 232. 129. LEEN VAN MOLLE, *Katholieken en landbouw : landbouwpolitiek in België, 1884-1914*, (Symbolae Falcultatis litterarum et philosophiae Lovaniensis. 5), Leuven, 1989, p. 361-365.



**FABRIQUE NATIONALE DE BEURRE CRÈME**  
**10, RUE DU PONT DE LA CARPE, 10**

**ATTENTION !!**

**CADEAU !**

**CADEAU !**

**Aux Ménagères soucieuses de leurs intérêts**

Nous offrons à tout acheteur d'un kilogramme de beurre, un **paquet de chocolat** ou une **demi-livre de fromage de Hollande** de 1<sup>re</sup> qualité au choix du client.

Des bons seront délivrés pour tous les achats de n'importe quelle quantité, lorsque le montant de ceux-ci formera le total d'un kilo on délivrera la prime.

*N. B. — Les acheteurs peuvent aussi laisser la prime et attendre pour recevoir un fromage entier.*

Une longue réclame n'est pas nécessaire sur la qualité de nos beurres, le goûter c'est l'adopter pour toujours.

**PRIX COURANT :**

**Beurre crème centrifuge extra fr. 1-60 la livre**

» naturel supérieure	» 1-50	»
» mixte crème (Margarine)	» 1-20	»
» » supérieure	» 1-10	»
» » de cuisine	» 1-00	»

*Bien remarquer l'adresse*

**10, RUE DU PONT DE LA CARPE, 10**

(Près du Marché St-Géry).

Imp. J. STERCK-DE Vos, rue Rempart des Moines, 4 et 14.

Publicité pour les beurres naturels et mixtes (mêlés avec de la margarine) de la Fabrique nationale de Beurre crème. La circulaire ministérielle du 6 février 1891 interprétative de l'arrêté royal du 10 décembre 1890 réglementant la vente des beurres artificiels stipule que les "produits de diverse nature imitant le beurre ou mêlés dans n'importe quelle proportion avec du beurre (...) devront se débiter sous le nom de 'margarine', quelle que soit leur nature et leur composition, substance animale ou végétale, margarine proprement dite, oléo-margarine, graisse alimentaire, mélange de beurre, d'huile ou de graisse, etc. Cette dénomination conventionnelle, qui a l'avantage d'être universellement connue, aura pour but d'empêcher les vendeurs d'affubler leur marchandise de noms pompeux et équivoques". (Archives générales du Royaume 2, Cour d'appel de Bruxelles, Dossiers, Boîte n° 2377, Dossier n°1175, 22 juillet 1895)

### À qui incombe la responsabilité de la qualité ?

Suite au développement de la chimie dans l'alimentation, l'acheteur, qui, au 19<sup>e</sup> siècle, est désormais appelé "consommateur"<sup>130</sup>, est considéré comme ne disposant plus des connaissances lui permettant de juger de la qualité de ses acquisitions. C'est cette conception qui sous-tend la responsabilité du vendeur affirmée par la loi de 1856 basée sur l'idée qu'il incombe à celui-ci de vérifier la qualité de ses marchandises. Celle-ci néglige d'apprécier sa capacité à accomplir ce devoir et le vendeur se trouve en pratique aussi démuni que le consommateur face aux falsifications. La sollicitation par des commerçants de laboratoires d'analyses de denrées alimentaires organisés par certaines villes en témoigne<sup>131</sup>. Cette difficulté est comprise dès 1856 sans qu'aucune solution n'y soit apportée<sup>132</sup>.

Dès lors que le service de surveillance organisé en exécution de la loi de 1890 par le Gouvernement prend en charge l'analyse de denrées dans le but de poursuivre judiciairement les falsifications, la fiabilité de celle-ci constitue un enjeu primordial. Concernant la distinction du beurre avec la margarine, une circulaire ministérielle en date du 6 février 1891 déclare qu'elle est parfaitement possible<sup>133</sup>.

Cette nette affirmation doit être modérée car, parallèlement, des spécialistes sont consultés par le Gouvernement qui regrette qu'"on n'a pas trouvé jusqu'ici de méthodes qui permettent de vaincre, dans tous les cas, les difficultés inhérentes à la variabilité des caractères du beurre naturel et au peu de différence entre ces caractères et ceux des autres matières grasses"<sup>134</sup>. Cette ambiguïté du discours provient de la difficulté à poursuivre les marchands lorsqu'ils nient la falsification qui leur est imputée à l'issue d'une analyse dont les résultats restent douteux. Pour permettre aux vendeurs de se défendre, la procédure de surveillance prévoit le prélèvement de plusieurs échantillons de la denrée suspectée. De la sorte, une contre-expertise peut être effectuée<sup>135</sup>. Bien que, dans une optique de rationalisation, l'analyse scientifique se substitue à l'appréciation du juge pour établir la falsification, sa part d'incertitude ne permet pas d'éradiquer tout arbitraire.

L'immutabilité de la responsabilité du vendeur quant à la qualité de ses marchandises reconnue par la loi de 1856 se voit également tempérée par la réglementation prise en exécution de celle de 1890. L'apposition du nom ou de la raison sociale des fabricants sur les tonneaux et récipients de margarine non

130. MARIE-EMMANUELLE CHESSEL, *Histoire de la consommation*, (Repères. Histoire. 590), Paris, 2012, p. 4. 131. Ce constat est fait à propos du laboratoire d'analyse de Bruxelles. PETER SCHOLLIERS & PATRICIA VAN DEN EECKCHOUT, "Hearing the consumer ? The laboratory, the public, and the construction of food safety in Brussels, 1840s-1910s", in *The Journal of Social History*, n° 44 (4), 2012, p. 1148. La même observation peut être faite en ce qui concerne la France. LUCIE PAQUY, *op.cit.*, p. 23; ALESSANDRO STANZIANI, *Histoire de la qualité...*, p. 333-334. 132. Falsification des substances alimentaires. Discussion (*Ann.parl.*, Sénat, 1855-1856, séance du 15 mars, p. 137-138). 133. Circulaire ministérielle du 6 février 1891. Règlement sur la vente des beurres artificiels (*M.B.*, 8 février 1891). 134. LÉON DE BRUYN, *op.cit.*, p. 197. 135. Arrêté royal du 28 février 1891. Règlement relatif à l'inspection du commerce des denrées alimentaires et au mode de prise d'échantillons (*M.B.*, 2-3 mars 189, article 5).

entamés vise à responsabiliser les fabricants et débitants, de même qu'à déterminer dans le chef duquel se trouve la culpabilité en cas de falsification puisque si la denrée non conforme est trouvée dans un récipient non entamé, seul le fabricant peut en être tenu pour responsable<sup>136</sup>.

### III. Conclusions

L'analyse de la politique alimentaire menée par l'État belge dans la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle démontre que le développement de son action est tributaire de l'évolution de la conception du rôle qu'il est amené à jouer ainsi que de la perception sociale de la sécurité alimentaire. Si la nature, sanitaire, sociale et économique, des enjeux inhérents à la qualité alimentaire est constante, leur articulation et l'attention apportée à chacun d'entre eux varient selon les contextes. L'impossibilité de définir des standards prévalant partout et en tout temps a notamment été mise en évidence par Hans Jürgen Teuteberg et Peter Scholliers<sup>137</sup>. Alessandro Stanziani, qui appréhende la construction de la définition de la qualité alimentaire dans une approche conventionnelle, sociale et culturelle de l'économie<sup>138</sup>, souligne que les décisions du législateur sont le fruit d'un arbitrage précaire entre "tutelle de la santé publique et discipline de la concurrence"<sup>139</sup>. Les lois de 1856 et 1890 pourraient donc être considérées comme des lois de circonstance, adoptées en réponse à une situation problématique

qu'il convient de solutionner. Toutefois, à plusieurs égards, elles ne doivent pas être pensées comme isolées. La loi de 1890 vient précisément combler les lacunes laissées par celle de 1856 pour atteindre son objectif, la répression judiciaire effective des falsifications alimentaires.

L'adoption d'un point de vue comparatif permet d'observer l'existence de mouvements de fond. Le législateur belge de 1856 et de 1890 inscrit son action dans un ensemble législatif généralisé. Les similitudes des lois allemandes, anglaises, belges et françaises s'expliquent par une analogie des situations. Les développements scientifiques, l'essor des échanges tant commerciaux qu'intellectuels résultant de l'ouverture accrue des marchés et de l'ampleur prise par le mouvement hygiéniste impliquent une internationalisation des crises et de la circulation des idées retenues par les gouvernants pour y répondre. Les mouvements législatifs simultanés ne doivent pas faire oublier que chaque loi est marquée par des particularités contextuelles, nationales voire régionales, spatio-temporelles et institutionnelles. La prise en considération de la variable institutionnelle permet de constater que l'action de l'État ne peut faire fi du système antérieurement établi. La loi s'inscrit dans un cadre qui l'influence nécessairement et qu'elle va contribuer à développer, impactant les décisions à venir. En Belgique, le libéralisme économique et l'autonomie communale orientent largement

**136.** Circulaire ministérielle du 6 février 1891. Règlement sur la vente des beurres artificiels (*M.B.*, 8 février 1891). **137.** HANS JÜRGEN TEUTEBERG, *op.cit.*, p. 150; PETER SCHOLLIERS, "Defining food risks...", p. 3; Susanne Friedberg fait le même constat en ce qui concerne la notion de "fraîcheur" de l'alimentation. SUSANNE FRIEDBERG, *Fresh. A perishable history*, Cambridge, 2010. **138.** MARC JACOBS & PETER SCHOLLIERS, "Van stavaza tot Stanziani. Voedselveiligheid, kwaliteit en fraude", in *Mores. Tijdschrift voor volkscultuur in Vlaanderen*, n° 6 (3), 2005, p. 9.

**139.** ALESSANDRO STANZIANI, "La définition de la qualité des produits...", p. 109.

les choix. C'est au nom des libertés commerciale et industrielle qu'est instauré le principe d'information du consommateur qui permet de préserver la loyauté des échanges et, dans une certaine mesure, la santé publique, tout en garantissant l'innovation.

Si la responsabilité gouvernementale en matière de politique alimentaire s'est aujourd'hui imposée<sup>140</sup>, elle résulte d'un processus qui s'est opéré au cours du 19<sup>e</sup> siècle. Plusieurs historiens ont fait le constat de la pérennité qu'ont acquise les législations adoptées à cette époque<sup>141</sup>. Les actions menées sont tributaires des choix passés mais cette longévité s'explique aussi par le fait que les développements qui eurent lieu à cette époque et aux conséquences desquels la législation s'efforça de répondre, sont devenus caractéristiques de notre société (prépondérance de la chimie dans l'industrie agroalimentaire, échanges intenses sur un marché ouvert, allongement de la chaîne alimentaire, hygiénisme). Des prin-

cipes posés à ce moment-là ont été développés, à l'instar de celui de l'information du consommateur. Aujourd'hui, il s'incarne notamment à travers un étiquetage détaillé reprenant des indications nutritionnelles et éthiques ainsi que relatives à la traçabilité<sup>142</sup>. Ces rouages, ajoutés ultérieurement au dispositif de garantie de la qualité des denrées alimentaires, reflètent des préoccupations et des enjeux nouveaux. La prégnance du paradigme qualitatif n'a pas occulté les inquiétudes d'ordre quantitatif qui, à l'heure actuelle, se posent en terme de surplus de production et de gaspillage. Alors que la sécurité alimentaire est devenue une prérogative gouvernementale fondamentale, il est frappant de constater que ce n'est plus prioritairement aux autorités, nationales et supranationales, que la confiance est accordée pour l'assurer. Coopératives, labels et autres formes d'initiatives privées se multiplient dans le but de rencontrer les nouvelles aspirations en matière de qualité alimentaire.

*FLORE GUIOT (°1989) est aspirante FRS-FNRS à l'Université catholique de Louvain. Elle est membre du Laboratoire de recherches historiques (LaRHIS) de l'UCL. La thèse de doctorat qu'elle réalise sous la direction d'Aurore François est consacrée aux politiques de sécurité alimentaire en Belgique (1840-1920).*

#### Liste des abréviations

<i>Ann.parl.</i>	<i>Annales parlementaires</i>
ARMB	Académie royale de Médecine de Belgique
CSA	Conseil supérieur d'Agriculture
CSHP	Conseil supérieur d'hygiène publique
<i>Doc.parl.</i>	<i>Documents parlementaires</i>
<i>M.B.</i>	<i>Moniteur belge</i>
SRMPB	Société royale de médecine publique de Belgique

**140.** HANS JÜRGEN TEUTEBERG, *op.cit.*, p. 146. **141.** MADELEINE FERRIÈRES, "Lait, vin, fromages...La chasse aux faussaires est ouverte", in *L'Histoire*, n° 304, 2005, p. 28; ALESSANDRO STANZIANI, "Alimentation et santé sous la III<sup>e</sup> République (1870-1914)", in ALAIN CHATRIOT, MARIE-EMMANUELLE CHESSEL & MATTHEW HILTON, *op.cit.*, p. 135; HANS JÜRGEN TEUTEBERG, *op.cit.*, p. 146.

**142.** COMMISSION EUROPÉENNE, *Comprendre les politiques de l'Union européenne. Sécurité alimentaire. De la ferme à la table : des aliments sûrs et sains pour tous. Protéger la santé et les intérêts des consommateurs*, Luxembourg, 2014, p. 8.