KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 6e september 1985 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende de instelling van openbare koel- en vriesopslagplaatsen alsmede de toelating tot uitbating ervan", heeft de 18e september 1985 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 6 septembre 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'établissement d'entrepôts frigorifiques ainsi qu'à l'autorisation d'exploitation", a donné le 18 septembre 1985 l'avis suivant :

Het voor advies voorgelegd ontwerp van ministerieel besluit strekt in hoofdzaak ertoe dat, uitzondering gemaakt voor de Regie der Belgische rijkskoel- en vriesdiensten, de exploitatie van een opslagplaats waarbij voor derden tegen vergoeding aan koel- en vriesopslag wordt gedaan, aan de voorafgaande toelating van de Minister van Economische Zaken wordt onderworpen. De toelating wordt verleend na een technisch onderzoek door de diensten van het Ministerie van Economische Zaken en na het advies van de beroepsvereniging die voor de betrokken sector als de meest representatieve is erkend. Een aantal voorwaarden dienen te zijn vervuld en een aantal verbintenissen dienen te worden aangegaan. De toelating wordt voor onbepaalde tijd verleend. Aan de bestaande bedrijven wordt een jaar tijd gelaten om de gestelde voorwaarden te vervullen.

De ontworpen regeling, die erop neerkomt dat de uitoefening van een bepaalde economische activiteit, met uitzondering voor Refribel, aan vergunningsplicht wordt onderworpen, is kennelijk als van blijvende aard opgevat. De gemachtigde ambtenaar heeft dat bevestigd.

Volgens de aanhef zou het ontwerp zijn rechtsgrond ontlenen aan artikel 3 - inzonderheid aan dezes eerste lid - van de wet van 22 januari 1945 waarbij onder meer aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid is verleend om onder meer het "inbezithouden" van de produkten die hij aanwijst, te reglementeren.

.../...

Men mag aannemen dat de in het ontwerp geregelde koel- en vriesopslag begrepen is onder het "inbezithouden" bedoeld in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945.

Uit artikel 3 van de wet van 30 juli 1971 betreffende de economische reglementering en de prijzen en meer nog uit de parlementaire voorbereiding ervan mag blijken dat de bepalingen van artikel 3 van de wet van 22 januari 1945, oorspronkelijk de besluitwet van 22 januari 1945, met inbegrip van de machtiging vervat in het eerste lid, door de wetgever zijn bekrachtigd en tot blijvende wetsbepalingen zijn omgevormd (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1970-1971, nr. 966/1, blz. 5). Uit diezelfde parlementaire voorbereiding alsmede uit de parlementaire voorbereiding van artikel 70 van de wet van 20 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975 blijkt evenwel dat, ofschoon de wet zelf zulks niet uitdrukkelijk stelt, van de in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 verleende macht, zoals voorheen, slechts in uitzonderlijke omstandigheden waarbij 's lands economie in het gedrang wordt gebracht en om dringende redenen gebruik kan worden gemaakt (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1970-1971, nr. 966/7, blz. 13 en 33 en Gedr. St., Kamer van Volksv., 1974-1975, nr. 277/6, blz. 96).

Volgens de overwegingen die in de aanhef van het ontwerp zijn opgenomen, meent de Minister van Economische Zaken dat de bedoelde uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn en dat in het belang van 's lands economie dringend maatregelen dienen te worden genomen. In die overwegingen is gesteld dat de wildgroei van vries- en koelopslagplaatsen aanleiding geeft tot een ongezonde concurrentie die onder meer de bevoorrading van het land dreigt te ontredderen.

.../...

Die verantwoording is uiteraard een beleidsaangelegenheid waaromtrent de Raad van State, afdeling wetgeving, in de regel geen adviesbevoegdheid heeft.

Boven is al opgemerkt dat het ontwerp als een blijvende regeling is gewild, dit wil zeggen als een regeling die onbeperkt in de tijd van toepassing zou zijn, ook al zouden de omstandigheden die thans een regelend optreden van de overheid kunnen verantwoorden, niet meer voorhanden zijn. Aldus komt hoe dan ook met dit ontwerp de vraag aan de orde of het vaststellen van een in de tijd onbeperkte regeling behoort tot de bevoegdheid welke de Minister van Economische Zaken, binnen de grenzen als boven omschreven, aan artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 ontleent. De vraag klemt des te meer daar, eensdeels, door het invoeren van een stelsel van vergunningen, met betrekking tot de bedoelde activiteit, aan de vrijheid van handel wordt geraakt, welke vrijheid zelfs indien ze niet in de grondwet is ingeschreven, toch wettelijk erkend is, anderdeels, door het bij voorbaat onttrekken van Refribel aan de vergunningsplicht, deze tegenover de andere exploitanten van koel- en vriesopslagplaatsen in een bevoorrechte situatie wordt geplaatst.

Men weet dat de erg ruim geformuleerde machtiging vervat in artikel 3, eerste lid, van de wet van 22 januari 1945 in ongewone omstandigheden is tot stand gekomen. Het gaat inderdaad om een bepaling welke door de Koning, in dit geval de Regent, werd vastgesteld in toepassing van de buitengewone machten die Hem bij de wet van 7 september 1939, later aangevuld bij de wet van 14 december 1944, waren toegekend.

.../...

Het verslag aan de Regent, dat de "besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land" voorafgaat, doet onbetwistbaar ervan blijken dat de aan de Minister van Economische Zaken toebedeelde reglementeringsbevoegdheid, ondanks de ruime bewoordingen waarin ze is gesteld, beperkt is tot het nemen van wat men mag noemen noodmaatregelen in noodomstandigheden (Belg. Staatsblad, 24 januari 1945).

De boven al aangehaalde parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 1971 en van artikel 70 van de wet van 20 december 1974 wijzen duidelijk erop dat, naar de wil van de wetgever, de bedoelde ministeriele reglementeringsbevoegdheid slechts met behoud van haar uitzonderlijk karakter is bekrachtigd en bestendigd.

> "Wanneer de Regering aan het Parlement de bevestiging vraagt van de in de artikelen 3 en volgende bedoelde bevoegdheden, ligt het niet in haar bedoeling deze bepalingen voor een ander doel aan te wenden, maar zij wil er zoals vroeger alleen gebruik van maken voor het geval 's lands economie ontredderd mocht worden en wanneer dringend maatregelen dienen getroffen te worden in het algemeen belang" (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1970-1971, nr. 966/7, blz. 13).

> "De besluitwet van 22 januari 1945, bevestigd bij de wet van 30 juli 1971, biedt aan de regering immers slechts de mogelijkheid reglementerende maatregelen te nemen indien zich een uitzonderlijke toestand voordoet, die 's lands economie ernstig kan benadelen". (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1974-1975, nr. 277/6 blz. 96).

Maatregelen die genomen worden om een uitzonderlijke toestand te verhelpen, zijn uiteraard tijdsgebonden. Zij kunnen maar gelding hebben zolang de ingeroepen uitzonderlijke toestand aanwezig is. Zij kunnen derhalve slechts hetzij tijdelijk zijn, hetzij in bepaalde tijden van toepassing zijn.

.../...

De regeling welke in het ontwerp is vervat, waarbij de exploitatie van een koel- en vriesopslagplaats op een algemene en bestendige manier vergunningsplichtig wordt - met de bijzondere omstandigheid dat een rijksdienst daarvan wordt vrijgesteld met als direct gevolg dat aan deze in de betrokken sector een marktaandeel wordt verzekerd -, heeft noch in haar opzet, noch in haar uitwerking het tijdelijk karakter van een uitzonderingsmaatregel. In artikel 3 van de wet van 22 januari 1945, zoals dat artikel naar de wil van de wetgever dient te worden gelezen, kan zij dan ook geen rechtsgrond vinden, ook al mochten omstandigheden voorhanden zijn die een overheidsoptreden verantwoorden.

Bepalingen zoals die van het ontwerp waarbij de vrijheid van handel op een blijvende manier wordt beperkt, horen, minstens in hun essentiële beginselen, door de wetgever te worden vastgesteld, in voorkomend geval met eerbiediging van de verdragsrechtelijke regels welke de mededinging betreffen.

Le projet d'arrêté ministériel soumis à l'avis du Conseil d'Etat vise essentiellement à faire en sorte qu'exception faite pour la Régie des services frigorifiques de l'Etat belge, l'exploitation de tout entrepôt qui exerce l'entreposage frigorifique pour le compte de tiers et contre rémunération, soit soumise à l'autorisation préalable du Ministre des Affaires économiques. L'autorisation est accordée à l'issue d'un examen technique effectué par les services du Ministère des Affaires économiques et après avis de l'association professionnelle reconnue comme étant la plus représentative du secteur concerné. Elle est subordonnée à la réunion de certaines conditions et à la souscription de certains engagements. Elle est délivrée pour une durée indéterminée. Les entreprises existantes se voient accorder un délai d'un an pour satisfaire aux conditions fixées.

La réglementation en projet, qui revient à soumettre à un régime d'autorisation, sauf pour Refribel, l'exercice d'une activité économique déterminée, est manifestement conçue comme une réglementation à caractère permanent. Le fonctionnaire délégué l'a confirmé.

Selon le préambule, le projet trouverait son fondement légal dans l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945, et plus particulièrement dans l'alinéa 1er de cet article, aux termes duquel le Ministre des Affaires économiques est notamment habilité à réglementer la "détention" des produits qu'il désigne.

L'on peut considérer que l'entreposage frigorifique réglé par le projet entre dans la notion de "détention" visée à l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945.

Il ressort de l'article 3 de la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique et les prix, et davantage encore des travaux préparatoires de cette loi, que les dispositions de l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 (initialement l'arrêté-loi du 22 janvier 1945), en ce compris l'habilitation inscrite à l'article ler, ont été confirmées par le législateur, qui les a érigées en dispositions législatives permanentes (Doc. Chambre, 1970-1971, n° 966/1, p. 5). Les mêmes travaux préparatoires, ainsi que les travaux préparatoires de l'article 70 de la loi du 20 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975 montrent toutefois que, bien que la loi même ne le prévoie pas expressément, les pouvoirs attribués par l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 ne peuvent, comme par le passé, être mis en oeuvre que dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril l'économie du pays et pour des motifs impérieux (Doc. Chambre, 1970-1971, n° 966/7, pp. 13 et 33 et Doc., Chambre, 1974-1975, n° 277/6, p. 96).

Ainsi qu'en témoignent les considérants qui figurent au préambule du projet, le Ministre des Affaires économiques estime que les circonstances exceptionnelles visées sont réunies en l'occurrence et que des mesures s'imposent d'urgence dans l'intérêt de l'économie du pays. Ces considérants énoncent que la croissance désordonnée de dépôts frigorifiques entraîne une concurrence malsaine qui risque notamment de désorganiser l'approvisionnement du pays.

.../...

Cette justification relève évidemment d'une question d'opportunité, dont il est de règle qu'elle échappe à la compétence d'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, le projet se veut une réglementation permanente, c'est-à-dire une réglementation dont l'application ne serait pas limitée dans le temps, quand bien même les circonstances qui peuvent justifier à présent l'action réglementaire de l'autorité cesseraient d'exister. Aussi, le présent projet soulève-t-il, en tout état de cause, la question de savoir si l'établissement d'une réglementation qui n'est pas limitée dans le temps entre dans le pouvoir que le Ministre des Affaires économiques tient, dans les limites définies ci-dessus, de l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945. La question se pose en l'occurrence avec une acuité particulière. D'une part, parce que l'instauration d'un régime d'autorisation pour l'activité visée touche à la liberté du commerce, liberté qui, si elle n'est pas inscrite dans la Constitution, n'en est pas moins légalement reconnue. D'autre part, parce que, en soustrayant d'avance Refribel à ce régime d'autorisation on place cet organisme dans une situation privilégiée par rapport aux autres exploitants d'entrepôts frigorifiques.

On sait que l'habilitation, formulée en termes très larges, qui est contenue dans l'article 3, alinéa ler, de la loi du 22 janiver 1945 a vu le jour dans des circonstances inhabituelles. En effet, il s'agit d'une disposition qui a été prise par le Roi - en l'occurrence le Régent - en application des pouvoirs extraordinaires qui Lui avaient été attribués par la loi du 7 septembre 1939, complétée ultérieurement par la loi du 14 décembre 1944.

Le rapport au Régent qui précède l'"arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays" fait incontestablement apparaître qu'en dépit de sa formulation très large le pouvoir réglementaire du Ministre des Affaires économiques est limité à ce que l'on pourrait appeler des mesures d'urgence à prendre dans des circonstances exceptionnelles (Moniteur belge du 24 janvier 1945).

Les travaux préparatoires déjà cités de la loi du 30 juillet 1971 et de l'article 70 de la loi du 20 décembre 1974 montrent clairement que le législateur n'a entendu confirmer et perpétuer le pouvoir réglementaire ministériel susvisé qu'en lui maintenant son caractère exceptionnel.

> "En demandant au Parlement la confirmation des pouvoirs visés aux articles 3 et suivants, le Gouvernement n'entend pas modifier la finalité de ces dispositions et entend en réserver l'usage, comme par le passé, aux cas où l'économie nationale est bouleversée et où des mesures d'ugence s'imposent dans l'intérêt général" (Doc. Chambre, 1970-1971, n° 966/7, p. 13).
>
> "L'arrêté-loi du 22 janvier 1945, confirmé par la loi du 30 juillet 1971, ne permet en effet au Gouvernement que de prendre des mesures de réglementation en cas de situation exceptionnelle qui pourrait causer de graves préjudices à l'économie nationale" (Doc., Chambre, 1974-1975, n° 277/6, p.96).

.../...

Les mesures destinées à faire face à une situation exceptionnelle sont, par essence, fonction du temps. Elles ne peuvent valoir qu'aussi longtemps que les circonstances exceptionnelles invoquées existent. Par conséquent, ces mesures soit ne peuvent être que temporaires soit ne peuvent être d'application qu'à certains moments.

Soumettant l'exploitation d'un entrepôt frigorifique à autorisation de manière générale et permanente - avec cette particularité qu'un service de l'Etat en est dispensé, ce qui a pour conséquence directe d'assurer à ce service une part du marché dans le secteur concerné -, la réglementation en projet ne présente, ni dans ses objectifs, ni dans sa concrétisation, le caractère temporaire qui est propre à une mesure d'exception. L'article 3 de la loi du 22 janvier 1945, tel qu'il doit se lire conformément à la volonté du législateur, ne peut dès lors lui procurer de fondement légal, quand bien même on se trouverait en présence de circonstances justifiant une intervention de l'autorité.

Des dispositions telles que celles du projet, qui restreignent de manière permanente la liberté du commerce, doivent être prises, pour le moins dans leurs principes essentiels, par le législateur, dans le respect, le cas échéant, des règles prévues en matière de concurrence par le droit des traités.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : J. HERBOTS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. COREMANS.