Coordinatie bureau

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e Februari 1952 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende algemeen reglement op de verbetering van de paardenrassen", zoals het door de Minister op 10 Juni 1952 gewijzigd werd, heeft de 31e Juli 1953 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 18 février 1952, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant règlement général relatif à l'amélioration de l'espèce chevaline", ainsi qu'il a été amendé par le Ministre le 10 juin 1952, a donné le 31 juillet 1953 l'avis suivant :

Het ontwerp voert een nieuw algemeen reglement in op de verbetering van het paardenras. Uit een oogpunt van rechtsgrond zijn er vier soorten van bepalingen in te onderscheiden. De eerste beroepen zich uitdrukkelijk op de besluitwet van 22 Januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land. Zij vormen haast uitsluitend hoofdstuk I, getiteld "Hengstenkeuring", en stellen een aantal voorwaarden inzake de openbare dekdienst van hengsten. Strafbepalingen in verband met die regelen komen voor in hoofdstuk IV.

Artikel 20 van het ontwerp, dat verbiedt dieren die lijden aan langs geslachtelijke weg overdraagbare ziekte voor de dekdienst te gebruiken, kan echter een rechtsgrond vinden in de wet van 30 December 1882 op de veeartsenijkundige politie der huisdieren en de schadelijke insecten.

Hoofdstuk II dat handelt over prijskampen en premiën, stelt de regelen volgens welke de Staat de verbetering van het paardenras wil bevorderen. Rechtsgrond hiervoor is artikel 67 van de Grondwet. Er weze echter opgemerkt dat, met uitzondering van de artikelen 47 tot 49, de regeling die het invoert hoofdzakelijk berust op de keuring der dieren, zoals deze in hoofdstuk I wordt ingericht.

Hoofdstuk III (artikel 54) stelt een nationale commissie voor de paardenkweek in. Voor zover dat artikel bij de Minister alleen een studie- en adviescommissie instelt om hem voor te lichten telkens als hij meent haar te moeten raadplegen, zonder dat de commissie of haar leden rechten of verplichtingen worden opgelegd, is de

.../...

bewuste bepaling een handeling van inwendig bestuur, zonder het algemeen karakter verdist door artikel 2, tweede lid, van de wet van 23 December 1946 opdat zij aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden voorgelegd. Voor zover echter de commissie aan de uitvoering van de krachtens het besluit genomen maatregelen zou moeten deelnemen, is de tekst van het ontwerp te vaag en is het de Raad van State niet mogelijk de wettelijkheid van zodanige deelneming te beoordelen.

Behalve voor de artikelen 20, 47 tot 49 en 54, berust de ganse economie van het ontwerp dus op de besluitwet van 22 Januari 1945. De vraag is, of die besluitwet hier kan worden ingeroepen.

\+

\+ +

Aan drie voorwaarden moet worden voldaan opdat de besluitwet van 22 Januari 1945, die zelf haar rechtsgrond heeft in de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944, de rechtsgrond voor het ontwerp zou kunnen vormen.

De voorgenomen maatregelen moeten een verband hebben met de bepalingen van die besluitwet.

Zij moeten op 's lands voedselvoorziening betrekking hebben.

Tenslotte moeten zij spoedeisend zijn en noodzakelijk gemaakt door actuele uitzonderingsomstandigheden.

\+

\+ +

.../...

De enige bepalingen uit de besluitwet van 22 Januari 1945 waarmede het ontwerp verband zou kunnen hebben, zijn het eerste, tweede en derde lid van artikel 3 :

"De ministers die de economische zaken, de landbouw of de ravitaillering in hun bevoegdheid hebben, mogen, ieder wat hen betreft, de invoer, de productie, de fabricage, de bereiding, het inbezithouden, de verwerking, het gebruik, de verdeling, de aankoop, de verkoop, de uitstalling, de vertoning, het te koop aanbieden, de levering en het vervoer van de producten, grondstoffen, waren, goederen en dieren die zij aanwijzen, verbieden, reglementeren of controleren.

Zij kunnen de uitoefening dezer bedrijvigheden voorbehouden aan personen of bedrijven die zij aanwijzen of de inrichtingen sluiten waarvan de bedrijvigheid hun overbodig of schadelijk voorkomt.

Zij mogen de bevoorrading van elke persoon of onderneming die een bedrijvigheid uitoefenen welke op grond van het eerste lid van onderhavig artikel wordt gereglementeerd of gecontroleerd, tijdelijk of definitief inkrimpen of schorsen, wanneer zij weigeren de onderrichtingen die hun worden verstrekt uit te voeren of als zij door hun verzet, hun nalatigheid of om enige andere redenen de goede werking der bevoorrading belemmeren.".

Letterlijk opgevat, zouden die bepalingen aan de ministers tot wier bevoegdheid economische zaken, landbouw en voedselvoorziening behoren, voor onbepaalde tijd vrijwel onbeperkte macht verlenen ten aanzien van bijzonder belangrijke en omvangrijke economische activiteiten.

.../...

Krachtens die bepalingen en zonder dat de Koning vooraf enige norm, althans wat de kern van hun actie betreft, heeft gesteld, kunnen de ministers, zowel bij algemene als bij individuele maatregel, naar goeddunken de productie van en de handel in alle door hen aangewezen producten, grondstoffen, waren, goederen en dieren controleren, reglementeren en zelfs verbieden, met dien verstande dat alleen de uitvoerhandel buiten hun bevoegdheid valt. Korton, zij kunnen op dat gebied vrijwel alle machten van de wetgever uitoefenen.

Toentertijd had de Koning ongetwijfeld zodanige machten op grond van artikel 1, 4°, van de wet van 7 September 1939 waarbij buitengewone machten aan de Koning werden verleend, en op grond van artikel 9 van de wet van 14 December 1944. Daar die machten door middel van voorzieningen "met kracht van wet" werden uitgeoefend, kon hij ze, nits binnen de perken van de machtigingswetten te blijven, geheel of gedeeltelijk aan zijn ministers opdragen, zonder gevaar te lopen dat de hoven en rechtbanken op grond van artikel 107 van de Grondwet weigerden die voorzieningen toe te passen.

De machten die hij krachtens de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 had, bezat de Koning echter maar voor beperkte tijd: krachtens artikel 1 van de wet van 7 Augustus 1939 tot de dag bij koninklijk besluit vastgesteld voor het terugbrengen van het leger op vredesvoet, en verder, ingevolge de wet van 10 Maart 1947, tot 28 Februari 1947.

.../...

Zijn ministers heeft hij dus niet voor onbeperkte tijd met het wezen van die machten bekleed.

Het is immers niet aan te nemen, dat de handeling van de Koning een andere strekking zou hebben, want had hij voor de machtsoverdrachten die hij verrichtte niet dezelfde termijn gesteld als voor zijn eigen machten, dan zou hij buiten de perken van de wet van 9 September 1939 zijn getreden en zijn machten hebben overschreden.

Daaruit volgt dat artikel 3 van de besluitwet van 22 Januari 1945 thans niet meer als rechtsgrond voor het ontwerp kan dienen.

In de onderstelling dat de machtsoverdracht niet impliciet in de tijd was beperkt, zou de toestand niet anders zijn ten ware een latere wet het bepaalde in artikel 3 voor haar rekening had genomen of het uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend had bevestigd.

Wat dat betreft, moet worden opgemerkt, dat sommige bepalingen van de besluitwet van 22 Januari 1945, namelijk de artikelen 7, 9 en 10, door de wet van 14 Februari 1948 zijn gewijzigd.

Strekt die wijziging gelijk met bekrachtiging van de besluitwet van 22 Januari 1945 in haar geheel, met inbegrip van het bepaalde in artikel 3, zo uitgelegd dat het een overschrijding van de buitengewone machten van de Koning impliceert?

.../...

Weliswaar kunnen de onwettelijke bepalingen van een besluit impliciet worden bekrachtigd door een wet tot wijziging van dat besluit. Dit wil nochtans niet zeggen, dat door wijziging van enige bepaling van dat besluit noodzakelijkerwijze geheel het besluit, met inbegrip van de niet gewijzigde, onwettelijke bepalingen, wordt bekrachtigd.

Opdat de wijzigingswet zodanige uitwerking zou hebben, is het nodig dat de wijziging noodzakelijk de toepassing van de onwettelijke bepalingen vergt of dan toch dat, ingeval de wijziging niet noodzakelijk zodanige toepassing vergt, het optreden van de wetgever grotendeels zijn bestaansreden verliest.

De wet van 14 Februari 1948 heeft echter slechts de gestrengheid verzacht van een aantal bepalingen van de besluitwet van 22 Januari 1945 en van de daaropvolgende besluitwetten, die het beslag op producten, grondstoffen, waren, goederen of dieren in het bezit van overtreders regelden, die de strafmaat vaststelden, die de hoven en rechtbanken verplichtten tot verbeurdverklaring van de inbeslaggenomen zaken, die verhinderden dat voor de daders van bepaalde overtredingen verzachtende omstandigheden in aanmerking werden genomen, die de rechter verboden veroordelingen met uitstel uit te spreken en die de veroordelingen beschouwden als uitvoerbaar niettegenstaande beroep, behoudens strijdige beslissing van de rechter.

De overtredingen waarop deze bepalingen betrekking hebben, zijn al die welke kunnen worden begaan niet alleen op de artikelen 1 tot 4 van de besluitwet van 22 Januari 1945 en de krachtens die artikelen genomen besluiten, maar ook op een groot aantal andere

.../...

besluitwetten en besluiten opgesomd in artikel 5 van dezelfde besluitwet.

Het ware dus moeilijk aan te nemen, dat de wijzigingen welke de wet van 14 Februari 1948 aan de artikelen 7, 9 en 10 van de besluitwet van 22 Januari 1945 toebrengt, gedeeltelijk hun nut zouden verliezen, indien zij alleen betrekking hadden op de overtredingen van het bepaalde in genoemde besluitwetten en uitvoeringsbesluiten, daarin begrepen de overtredingen van het bepaalde in de besluiten vóór 28 Februari 1947 genomen ter uitvoering van artikel 3 van de besluitwet van 22 Januari 1945, met uitsluiting van de overtredingen van de besluiten na die datum krachtens dat artikel genomen.

In de wet van 14 Februari 1948 vindt men derhalve niet de uiting van de wil van de wetgever, een eventuele machtsoverschrijding te dekken.

\+

\+ \+

Aangezien het ontwerp niet in verband kan worden gebracht met enige bepaling uit de besluitwet van 22 Januari 1945, heeft het geen nut meer na te gaan of voldoende blijkt, dat het 's lands voedselvoorziening betreft en dat het noodzakelijk en spoedeisend is.

\+

\+ \+

Tot slot van deze overwegingen geeft de Raad van State als zijn advies te kennen, dat het ontwerp, wat zijn essentiële bepalingen betreft, rechtsgrond mist.

Le projet porte un nouveau règlement général relatif à l'amélioration de l'espèce chevaline. Envisagé du point de vue de son fondement légal, il comporte quatre espèces de dispositions. Les premières se réclament expressément de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays. Elles constituent presque exclusivement le chapitre Ier, intitulé "De l'expertise des étalons", et soumettent à un certain nombre de conditions la monte publique des étalons. Ces règles sont sanctionnées, au chapitre IV, par un certain nombre de dispositions pénales.

L'article 20 du projet, qui interdit de livrer à la monte les animaux atteints d'une maladie transmissible par les voies génitales, peut cependant trouver un fondement légal dans la loi du 30 décembre 1882 sur la police sanitaire des animaux domestiques et les insectes nuisibles.

Le chapitre II, qui traite des concours et des primes, établit les règles suivant lesquelles l'Etat entend encourager l'amélioration de la race chevaline. Son fondement légal est l'article 67 de la Constitution. Mais il y a lieu de remarquer que, sauf les articles 47 à 49, le système qu'il organise repose essentiellement sur l'expertise des animaux telle qu'elle est réglée par le chapitre Ier.

Le chapitre III (article 54) institue une Commission nationale pour l'élevage du cheval. Dans la mesure où cet article se borne à créer auprès du Ministre une commission d'études et de conseil chargée

.../...

de l'éclairer chaque fois qu'il juge opportun de la consulter, sans lui conférer, à elle ou à ses membres, des droits ou des obligations, la disposition prévue ne constitue qu'un acte d'administration intérieure dénué du caractère de généralité requis par l'article 2, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946 pour être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat. Dans la mesure où la commission serait cependant appelée à intervenir dans l'exécution des mesures prises en vertu de l'arrêté, le texte du projet manque de précision et ne permet pas au Conseil d'Etat d'apprécier la légalité des interventions ainsi prévues.

Sauf pour les articles 20, 47 à 49 et 54, toute l'économie du projet repose donc sur l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. Il y a lieu d'examiner si cet arrêté-loi peut être invoqué en l'espèce.

\+

\+ \+

Pour que l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 qui, lui-même , trouve son fondement légal dans les lois des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944, puisse constituer le fondement légal du projet, il importe que trois conditions soient réunies.

Les mesures à prendre doivent pouvoir être rattachées aux dispositions de cet arrêté-loi.

Elles doivent concerner le ravitaillement du pays.

.../...

Elles doivent, enfin, être urgentes et rendues nécessaires par les circonstances exceptionnelles du moment.

\+

\+ \+

Les seules dispositions de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 auxquelles le projet pourrait être rattaché, sont celles de l'article 3, alinéas 1er, 2 et 3.

Elles prévoient :

"Les ministres ayant les affaires économiques, l'agriculture ou le ravitaillement dans leurs attributions peuvent, chacun en ce qui le concerne, interdire, réglementer ou contrôler l'importation, la production, la fabrication, la préparation, la détention, la transformation, l'emploi, la répartition, l'achat, la vente, l'exposition, la présentation, l'offre en vente, la livraison et le transport des produits, matières, denrées, marchandises et animaux qu'ils désignent.

Ils peuvent réserver l'exercice de ces activités à des personnes ou entreprises qu'ils désignent ou fermer les établissements dont l'activité leur apparaît superflue ou nuisible.

Ils peuvent réduire ou suspendre temporairement ou définitivement, l'approvisionnement de toutes personnes se livrant à une activité réglementée ou contrôlée en vertu de l'alinéa 1er du présent article lorsqu'elles refusent d'exécuter les instructions qui leur sont adressées ou que, par leur opposition, leur négligence ou pour tout autre motif, elles entravent le bon fonctionnement du ravitaillement".

.../...

Prises à la lettre, ces dispositions conféreraient pour un temps indéfini aux ministres ayant les affaires économiques, l'agriculture et le ravitaillement dans leurs attributions, des pouvoirs quasi illimités à l'égard d'activités économiques particulièrement importantes et vastes.

En vertu de celles-ci, et sans que quelque norme que ce soit, préalablement arrêtée par le Roi, ne détermine au moins l'essentiel de leur action, les ministres peuvent, à leur discrétion, contrôler, réglementer, voire même interdire tant par mesure générale que par mesure individuelle, l'activité productrice et commerciale relative à tous les produits, matières, denrées, marchandises et animaux qu'ils désignent, seul le commerce d'exportation échappant à leur intervention. En un mot, ils peuvent dans ce domaine exercer la quasi totalité des pouvoirs du législateur.

Le Roi puisait certes à l'époque de tels pouvoirs dans l'article 1er, 4°, de la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires, et dans l'article 9 de la loi du 14 décembre 1944. Ces pouvoirs s'exerçant "par des dispositions ayant force de loi", il pouvait, à condition de demeurer dans le cadre tracé par les lois d'habilitation, en déléguer tout ou partie à ses ministres, sans s'exposer de la part des cours et tribunaux, à des refus d'application fondés sur l'article 107 de la Constitution.

Le Roi ne possédait cependant les pouvoirs qu'il tenait des lois des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944 que pour un temps limité : en vertu de

.../...

l'article 1er de la loi du 7 août 1939, jusqu'au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix, puis, par l'effet de la loi du 10 mars 1947, jusqu'au 28 février 1947.

Il n'a donc point investi indéfiniment ses ministres de l'essence même de ses pouvoirs.

On ne peut, en effet, présumer que la portée de l'acte du Roi soit différente, car en s'abstenant de fixer aux délégations de pouvoirs qu'il faisait le même terme que celui qui affectait ses propres pouvoirs, il serait sorti des limites que lui traçait la loi du 9 septembre 1939 et aurait excédé ceux-ci.

D'où il suit que l'article 3 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 ne pourrait plus aujourd'hui constituer le fondement légal du projet.

A supposer que la délégation de pouvoirs ne fût pas implicitement limitée dans le temps, la situation ne serait différente que si une loi ultérieure avait fait siennes les dispositions constituant l'article 3 ou les avait confirmées de manière expresse ou tacite.

A cet égard, il est à remarquer que l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 a été modifié en certaines de ses dispositions, notamment en ses articles 7, 9 et 10, par la loi du 14 février 1948.

Cette modification vaut-elle ratification de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 tout entier, y

.../....

compris les dispositions de l'article 3 interprété de manière à impliquer une transgression des pouvoirs extraordinaires du Roi ?

Sans doute, la ratification implicite des dispositions illégales d'un arrêté peut-elle résulter d'une loi qui modifie cet arrêté. Ceci n'équivaut toutefois pas à dire que la modification d'une disposition quelconque de cet arrêté implique nécessairement la ratification de tout l'arrêté, y compris les dispositions non modifiées, entachées d'illégalité.

Pour que la loi modificative produise pareil effet, il faut, sinon que la modification postule nécessairement l'application des dispositions illégales, tout au moins que l'intervention du législateur perde, dans l'hypothèse où la modification ne postule pas nécessairement cette application, la majeure partie de sa raison d'être.

Or, la loi du 14 février 1948 s'est bornée à atténuer la rigueur de certaines dispositions de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 et des arrêtes-lois subséquents qui réglaient la saisie des produits, matières, denrées, marchandises ou animaux en possession des contrevenants, qui fixaient le taux des peines, qui obligeaient les cours et tribunaux à confisquer les choses saisies, qui faisaient obstacle à l'octroi du bénéfice des circonstances atténuantes aux auteurs de certaines infractions , qui interdisaient au juge de prononcer les condamnations avec sursis et qui réputaient les condamnations exécutoires nonobstant tout recours, sauf décision contraire du juge.

.../...

Les infractions que concernent ces dispositions sont toutes celles qui peuvent être commises non seulement aux articles 1er à 4 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 et aux arrêtés pris en vertu de ces articles, mais encore à un grand nombre d'autres arrêtés-lois et arrêtés énumérés à l'article 5 du même arrêté-loi.

Dans ces conditions, il serait difficile d'admettre que les modifications apportées par la loi du 14 février 1948 aux articles 7, 9 et 10 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 perdraient une partie quelconque de leur utilité si elles ne devaient affecter que les infractions aux dispositions des arrêtés-lois et des arrêtés d'exécution susvisés, en ce compris celles aux dispositions des arrêtés pris avant le 28 février 1947 en exécution de l'article 3 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, à l'exclusion des infractions aux arrêtés pris sur pied de cet article après cette date.

On ne peut, dès lors, trouver dans la loi du 14 février 1948 l'expression de la volonté du législateur de couvrir un excès de pouvoir éventuel.

\+

\+ \+

Le projet ne pouvant être rattaché à aucune disposition de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, il devient sans intérêt d'examiner s'il en ressort

.../...

suffisamment qu'il concerne le ravitaillement du pays et que la nécessité et l'urgence l'imposent.]

+

+ +

En conclusion des observations formulées ci-avant, le Conseil d'Etat émet l'avis que le projet est dénué de fondement légal en ce qui concerne ses dispositions essentielles.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	J.COYETTE, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	A.BERNARD, F.VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	R.VANHAECKE,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) R.VANHAECKE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
expédition délivrée à M. le Ministre
van Landbouw.
de l'Agriculture.

De 1953.

Voor de Griffier van de Raad van State,
De Adjunct-Griffier,

Le 1953.

Pour le Greffier du Conseil d'Etat,
Le Greffier adjoint,