Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - - WETGEVING
L.393/2
3 JUIN 1949
Transmis à M. Coordination bureau
Overgemaakt aan de H.

C.E. - R.S.
Entrée Binnen
4 JUIN 1949
N° .....
COORD.



L.393/2

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 30 Mei 1949, door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht hem dringend van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit betreffende de bijzondere voorwaarden voor het verlenen van vergunningen aan brood- en banketbakkers, heeft ter zitting van 1 Juni 1949 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes le 30 mai 1949 d'une demande d'avis urgente sur un projet d'arrêté ministériel relatif aux conditions particulières pour l'octroi des licences aux boulangers et pâtissiers, a donné en sa séance du 1er juin 1949 l'avis suivant:

Het ontwerp heeft tot doel de uitoefening van het beroep van bakker, van banketbakker of van brood- en banketbakker te onderwerpen aan de voorafgaande machtiging van de Minister van Economische Zaken en Middenstand, die daartoe een vergunning zal afleveren. In het kort: deze vergunning zal slechts worden verleend aan de personen:

1° die niet, in de loop der laatste vijf jaren die de aanvraag voorafgaan, bepaalde veroordelingen hebben opgelopen;

2° die gebruik maken van installaties, welke aan bepaalde technische vereisten voldoen;

3° die het bewijs leveren van een voldoende vakkennis;

4° die bewijzen dat zij beschikken over een meelmagazijn en een opslagplaats voor brood, die van de werkplaats afgezonderd zijn. Aan deze laatste vereiste moeten slechts diegenen voldoen, die een machtiging aanvragen tot het uitoefenen van het bakkersberoep.

Wat de vereiste vakkennis betreft, wordt in artikel 3 van het ontwerp bepaald, dat de Minister die kennissen souverein beoordeelt, na advies van de nationale beroepsgroeperingen van de betrokken tak, indien het gaat om "rechtspersonen of ondernemingen van industriële aard"; gaat het om ondernemingen, die niet gerekend worden tot "de rechtspersonen" of tot de "ondernemingen van industriële aard", dan wordt het bewijs van die kennissen geleverd door de overlegging van een getuigschrift van brood- of banketbakkersbaas, afgeleverd door een Provinciaal comité voor vakopleiding of door de overlegging van een minstens gelijkwaardig diploma. De betwistingen omtrent de gelijkwaardigheid der diploma's worden door de Minister van Economische Zaken en Middenstand beslecht, na advies van een speciale commissie samengesteld uit ambtenaren en uit afgevaardigden van de nationale beroepsgroepering van het bakkersbedrijf en van het banketbakkersbedrijf.

.../...

Luidens artikel 10 van het ontwerp moet deze vergunning niet meer aangevraagd worden door hen die er een gekregen hebben tussen 8 September 1948 - datum van het in werking treden van het op 20 Mei 1949 door de Raad van State vernietigd ministerieel besluit van 4 September 1948, betreffende de bijzondere voorwaarden voor het verlenen van vergunningen aan brood- en banketbakkers, - en de datum van het in werking treden van het ontwerp waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd.

Uit de inleiding van het ontwerp en uit de toelichtingen die door de gemachtigden van de Minister aan de Raad van State werden verstrekt, blijkt dat het bepaalde in het ontwerp gegrond is op de besluitwet van 22 Januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land, en meer bepaald op de eerste drie alinea's van artikel 3 van die besluitwet.

Deze alinea's luiden als volgt:

" De Ministers die de Economische Zaken, de Landbouw of de Ravitaillering in hun bevoegdheid hebben, mogen, ieder wat hem 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 lid 1 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 enigerlei andere redenen de goede werking der bevoorrading belemmeren."

Ongetwijfeld worden door deze bepalingen aan de genoemde ministers zeer uitgebreide machten toegekend. Niettemin is de besluitwet van 22 Januari 1945 een uitzonderingswetgeving, welke de grenzen van het gemeen recht duidelijk overschrijdt en zelf gesteund is op artikel 1, 3° en 4° der wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944, waarbij aan de Koning buitengewone machten verleend worden, namelijk om het krediet te handhaven en de economische en financiële belangen van het land te verdedigen, om de volksgezondheid te vrijwaren en in de bevoorrading der bevolking te voorzien. Hieruit volgt dat men de besluitwet van 22 Januari 1945 in beperkende betekenis moet interpreteren en dat men de beslissing moet overlaten aan de wetgevende macht in geval van twijfel over de vraag hoever de machten reiken, welke deze besluitwet aan de bevoegde ministers toekent.

Bij onderzoek van de tekst van artikel 3 der besluitwet van 22 Januari 1945 komt men tot de conclusie dat de machten van de Minister van Economische Zaken en Middenstand uitsluitend betrekking hebben op producten, grondstoffen, voedingswaren, goederen of dieren. Geen enkele bepaling hiervan verleent de Minister de macht voor te schrijven welke voorwaarden van bercepsgeschiktheid de personen moeten vervullen, die de in alinea 1 bepaalde werkzaamheden verrichten. De tekst vermeldt uitsluitend de producten, grondstoffen, voedingswaren, goederen en dieren, die door deze Ministers moeten aangewezen worden, maar niet de personen die ze bereiden, fabriceren, verwerken of vervoeren.

De machten van de Minister ten opzichte van de personen, die een van deze werkzaamheden verrichten, zijn bepaald in de alinea's 2 en 3 van artikel 3.

Zoals uit de tekst zelf van die bepalingen blijkt, gaat het hier om individuele maatregelen waarbij de personen of bedrijven, die onder toepassing van het bepaalde in de alinea's 2 en 3 vallen, met naam dienen aangeduid te worden.

Bovendien wordt de uitvoerende macht door de besluitwet van 22 Januari 1945 in staat gesteld de in artikel 3 daarvan opgesomde maatregelen te treffen, ten einde het hoofd te bieden aan de voorbijgaande en abnormale toestanden, zoals die in de wetten van 1939 en 1944 zijn bedoeld, en meer in het bijzonder aan de moeilijkheden bij de voedselvoorziening van het land. Die besluitwet kan dus niet tot wettelijke grondslag dienen voor de blijvende organisatie van de uitoefening van een beroep.

Derhalve geeft de Raad van State als advies te kennen dat voor het ontwerp in zijn geheel, en voor het bepaalde in artikel 3 daarvan in het bijzonder, geen wettelijke grondslag te vinden is in de besluitwet van 22 Januari 1945, die in de inleiding van het ontwerp wordt ingeroepen. Het ontwerp zou bovendien het beginsel van de vrijheid van handel en van beroep aantasten, dat door artikel 7 van het decreet van 2 - 17 Maart 1791 der Nationale Vergadering is bekrachtigd.

Le projet a pour but de soumettre l'exercice de la profession de boulanger, de pâtissier ou de boulanger-pâtissier à une autorisation préalable du Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes qui délivrera à cet effet une licence. En substance, cette licence ne sera délivrée qu'aux personnes :

1° qui n'ont pas encouru certaines condamnations au cours des cinq années précédant la demande;

2° qui utilisent des installations réunissant certaines conditions techniques;

3° qui justifient posséder les connaissances professionnelles suffisantes;

4° qui justifient de l'existence d'un magasin à farine et d'un entrepôt pour pains, indépendants de l'atelier. Cette dernière condition n'est imposée qu'à ceux qui sollicitent l'autorisation d'exercer la profession de boulanger.

En ce qui concerne les connaissances professionnelles exigées, l'article 3 du projet précise que ces connaissances sont souverainement appréciées par le Ministre après avis des groupements professionnels nationaux de la branche intéressée, s'il s'agit de "personnes morales ou d'entreprises à caractère industriel"; elles sont justifiées par la production d'un certificat de patron boulanger ou pâtissier, délivré par un comité provincial de formation professionnelle, ou par la production d'un diplôme de valeur au moins équivalente, s'il s'agit d'entreprises non rangées parmi les "personnes morales" ou parmi "les entreprises à caractère industriel". Le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes tranche les contestations relatives à l'équivalence des diplômes après avis d'une commission spéciale composée de fonctionnaires et de délégués des groupements professionnels nationaux de la boulangerie et de la pâtisserie.

Aux termes de l'article 10 du projet, les détenteurs d'une licence accordée entre le 8 septembre 1948 - date de la mise en vigueur de l'arrêté ministériel du 4 septembre 1948, relatif aux conditions particulières pour l'octroi des licences aux boulangers et pâtissiers, annulé par le Conseil d'Etat le 20 mai 1949 - et la date de la mise en vigueur du projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat, ne doivent plus solliciter la licence.

Il ressort du préambule du projet et des explications fournies au Conseil d'Etat par les délégués du Ministre que les dispositions du projet sont fondées sur l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays, et notamment sur les trois premiers alinéas de l'article 3 de cet arrêté-loi, qui disposent :

" 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 ou entreprises 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."

./...

Sans doute, ces dispositions confèrent-elles aux ministres désignés des pouvoirs extrêmement étendus. Il n'en demeure pas moins que l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 constitue une législation d'exception, nettement exorbitante du droit commun, elle-même fondée sur l'article 1er, 3° et 4° des lois du 7 septembre 1939 et du 14 décembre 1944, donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires notamment pour maintenir le crédit et défendre les intérêts économiques et financiers du pays, pour sauvegarder la santé publique et pour pourvoir au ravitaillement de la population. Il s'ensuit que l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 doit être interprêté d'une manière restrictive et qu'en cas de doute sur l'étendue des pouvoirs conférés aux ministres compétents par cet arrêté-loi, il convient d'en référer au pouvoir législatif.

L'examen du texte de l'article 3 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 aboutit à cette conclusion que les pouvoirs du Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes visent exclusivement des produits, matières, denrées, marchandises ou animaux. Aucune de ces dispositions n'attribue au Ministre le pouvoir de déterminer les conditions d'aptitudes professionnelles que doivent réunir les personnes exerçant les activités prévues à l'alinéa 1er. Le texte vise exclusivement les produits, matières, denrées, marchandises et animaux à désigner par ces Ministres mais non les personnes qui les préparent, les fabriquent, les transforment ou les transportent.

Les pouvoirs du Ministre, en ce qui concerne les personnes qui se livrent à une de ces activités, sont réglés par les alinéas 2 et 3 de l'article 3.

Ces mesures, ainsi qu'il ressort du texte même de ces dispositions, doivent constituer des mesures individuelles qui exigent la désignation nominative des personnes ou des entreprises auxquelles les dispositions des alinéas 2 et 3 sont rendues applicables.

Au surplus, l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 permet au pouvoir exécutif de prendre les mesures énumérées en son article 3, en vue de parer aux situations temporaires et anormales prévues par les lois de 1939 et 1944, et particulièrement aux difficultés de l'approvisionnement du pays. Il ne peut dès lors servir de fondement légal à l'organisation permanente de l'exercice d'une profession.

En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que l'ensemble du projet, et tout particulièrement les dispositions contenues dans son article 3, ne trouve pas de fondement légal dans l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, invoqué dans le préambule du projet. Celui-ci porterait en outre atteinte au principe de la liberté du commerce et des professions, consacré par l'article 7 du décret de l'Assemblée nationale des 2 - 17 mars 1791.

L.393/2

Waren aanwezig: Etaient présents:

De Heren: F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs: conseiller d'Etat, président

D. DECLEIRE, raadsheren van State
J. COYETTE, conseillers d'Etat

P. COART-FRESART, bijzitters van de afdeling wetgeving
P. ANSIAUX, assesseurs de la section de législation
J. VAN HOUTTE,

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.DECLEIRE, raadsheer van State.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.DECLEIRE, conseiller d'Etat.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER- LE PRESIDENT,