Conseil d'Etat - Raad van State
Législation - Wetgeving
10 XII 1957
Overgemaakt aan de H. Woordvoerder (1)

IL. L. 5990/1.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e november 1957 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de bevoorrading van het land in waren en produkten van eerste noodwendigheid", heeft de 3e december 1957 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 14 novembre 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'approvisionnement du pays en denrées et produits de première nécessité", a donné le 3 décembre 1957 l'avis suivant :

Artikel 16 van de wet van 12 maart 1957 op de conjunctuurheffing luidt als volgt :

"De Koning kan bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen en schikkingen nemen met het oog op het verzekeren van de bevoorrading van het land in waren en producten van eerste noodwendigheid, het waken over hun verdeling en, binnen de perken van de geldende wetgeving, het doen naleven van de prijzen ervan".

In artikel 1 verleent het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevoegdheid aan de Minister van Economische Zaken om, alleen of samen met de betrokken Minister of Ministers, de productie, de invoer en de verdeling van "de waren van eerste noodwendigheid welke hij bepaalt", te reglementeren.

De macht die hij aan de wet van 12 maart 1957 ontleent, bezit de Koning slechts voor beperkte duur, namelijk tot 31 december 1957.

Als zij er niet anders over beschikken, zullen de door de Koning op grond van deze wet genomen besluiten ook na die datum gelden. Krachtens de ontworpen bepaling zal de Minister van Economische Zaken dus na 31 december 1957 nog verordeningen kunnen uitvaardigen.

.../...

De Raad van State heeft dan ook moeten onderzoeken in hoever het ontwerp-besluit wettig is als het aan de Minister bevoegdheden toekent, die na 31 december 1957 zullen worden uitgeoefend.

In verschillende adviezen heeft de Raad stelling genomen ten aanzien van de bepalingen uit de besluitwet van 22 januari 1945, die de Ministers bevoegdheid verlenen tot na de datum waarop 's Konings bevoegdheid zelf een eind had genomen (zie onder meer het advies bij een ontwerp van wet betreffende de verbetering van de voor de landbouw nuttige huisdierenrassen - ontwerp van wet nr 216, Kamer der Volksvertegenwoordigers, zitting 1954-1955).

De Raad van State heeft als zijn mening te kennen gegeven, dat de uitvoerende macht een bevoegdheid, die de wetgever haar voor beperkte duur heeft verleent, niet voor onbeperkte duur aan zich zelf kan opdragen en zodoende bestendigen. De wetgever kan dit onmogelijk zo hebben bedoeld. Het is ondenkbaar, dat hij de duur van de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen zou hebben beperkt en tegelijk zou hebben gedoogd, dat die bevoegdheid voor onbepaalde tijd, buiten enige nieuwe bemoeiïng zijnerzijds, zou worden verlengd.

Onwettig zou derhalve zijn elke bepaling van een besluit, waarbij de Koning de hem verleende bevoegdheid, liever dan ze op de door de wet voorgeschreven wijze uit te oefenen, zou gebruiken om ze, hetzij voor zich zelf, hetzij door overdracht op zijn Ministers, te bestendigen.

.../...

De artikelen 16 en 18 van de wet van 12 maart 1957, waarvan het ontwerp niet aan de Raad van State is voorgelegd, zijn zeer moeilijk te interpreteren. Is de bedoeling van het Parlement geweest dat de Koning, onder gebruikmaking van bijzondere en tijdelijke bevoegdheden, op zijn beurt de uitvoerende macht zou mogen gelasten de hem verleende verordenende bevoegdheid na 31 december 1957 uit te oefenen ? Aan de hand van de parlementaire voorbereiding kan niet met zekerheid worden gezegd, dat dit de stelling van de wetgever zou zijn geweest.

Het ontwerp-besluit verleent de Regering de nodige bevoegdheid om 's lands bevoorrading met "een product of een waar van eerste noodwendigheid" naar best vermogen te verzekeren, wanneer deze bevoorrading "in gevaar is of zou kunnen worden gebracht". Het is onmogelijk, vooraf uit te maken onder welke omstandigheden zodanige bevoorradingscrisissen zich zullen voordoen en dus zeer moeilijk, nu reeds in een verordening vast te leggen, welke maatregelen dienstig zouden kunnen zijn om 's lands bevoorrading te verzekeren. Het tijdstip om te oordelen, wat de beste maatregelen zijn, is uiteraard het tijdstip van de crisis zelf.

Men zou dus nog kunnen aannemen, dat het koninklijk besluit, dat vóór 31 december 1957 tot stand moet komen, geen volledige regeling zou bevatten en de Regering bevoegdheid zou verlenen om op het kritieke tijdstip de onmisbare uitvoeringsmaatregelen te nemen. Dit neemt niet weg, dat het koninklijk besluit dat zich op het normaal bevoegdheidsterrein van de wetgevende macht begeeft, het wezenlijke van de aan de Koning opgedragen bijzondere macht niet zonder meer aan de Regering mag overdragen.

.../...

Volgens de Raad van State moet het koninklijk besluit dat een verordenende bevoegdheid tot na 31 december 1957 overdraagt, op zijn minst aan twee eisen voldoen om geacht te kunnen worden, normen te stellen waarvan de latere besluiten de uitvoering zullen zijn. In de eerste plaats behoort het aan te geven, onder welke omstandigheden de Regering zal kunnen optreden.

Deze omstandigheden moeten objectief en gemakkelijk controleerbaar zijn. Want eisen stellen, die aan de Minister een zodanige beoordelingsbevoegdheid laten, dat hij in feite buiten alle controle om zou beslissen of zij voorhanden zijn, zou er vrijwel op neerkomen, helemaal geen eisen te stellen. In de tweede plaats moet het besluit perken stellen aan de bevoegdheid van de overheid, die de maatregelen zal nemen.

In verband met de eerste eis moge worden opgemerkt, dat de Minister niet bevoegd zal zijn ten aanzien van alle "producten en waren van eerste noodwendigheid", maar ten aanzien van bepaalde waren en producten, waarvan de bevoorrading "in gevaar is of zou kunnen worden gebracht". Bepaalde omstandigheden moeten zich dus hebben voorgedaan eer de verordenende bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

Volgens de gemachtigde ambtenaar ziet de Regering het zo, dat de Minister van Economische Zaken deze bevoegdheid eerst dan behoort te krijgen als de bevoorrading met een product of een waar in gevaar is.

.../...

Om de bedoeling van de Regering correct weer te geven, gebruike men alleen "gevaar loopt"; dit is objectief, wat niet het geval is met "in gevaar zou kunnen worden gebracht", een formule die aan de beoordelingsbevoegdheid zoveel ruimte laat, dat het zeer moeilijk wordt na te gaan of de voorwaarde wel voorhanden is.

Een opmerking over de tweede eis : al bepaalt het ontwerp, dat de door de Minister van Economische Zaken uitgevaardigde verordeningen alleen toepassing zullen kunnen vinden op productie, invoer en verdeling, het stelt geen enkele andere beperking wat de aard van de te nemen maatregelen betreft. De maatregelen die het ontwerp noemt, zijn enuntiatief gegeven. Om de nodige beperkingen te stellen, dient het ontwerp anders te werk te gaan en de maatregelen, die mogen worden genomen, op limitatieve wijze op te sommen

Tenslotte behoort de verordenende bevoegdheid aan de Koning en niet aan de Minister van Economische Zaken te worden toevertrouwd.

Afgezien van de algemene publiekrechtelijke beginselen, die de mogelijkheid van delegatie binnen enge grenzen beperken, is het hier des te noodzakelijker deze maatregelen bij koninklijk besluit te doen uitvaardigen, daar artikel 16, 1°, tweede lid, alleen straf stelt op overtreding van "de koninklijke besluiten genomen ter voldoening aan de bepalingen hierboven".

Aux termes de l'article 16 de la loi du 12 mars 1957 sur le prélèvement conjoncturel :

"Le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes mesures et dispositions utiles en vue d'assurer l'approvisionnement du pays en denrées et produits de première nécessité, veiller à leur distribution et, dans les limites de la réglementation en vigueur, en faire respecter les prix".

L'article 1er du projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'Etat confie au Ministre des Affaires économiques, agissant seul ou conjointement avec le ou les Ministres intéressés, le pouvoir de réglementer la production, l'importation et la distribution des denrées de première nécessité qu'il détermine.

Le Roi ne possède les pouvoirs qu'il puise dans la loi du 12 mars 1957 que pour un temps limité, à savoir jusqu'au 31 décembre 1957.

S'ils n'en disposent pas autrement, les arrêtés pris par le Roi en vertu de cette loi resteront en vigueur après cette date. Il en résulte qu'en vertu de la disposition projetée, le Ministre des Affaires économiques pourra prendre des règlements après le 31 décembre 1957.

Le Conseil d'Etat a été amené à examiner la légalité du projet en tant que celui-ci entend attribuer au Ministre des pouvoirs qui seront exercés après le 31 décembre 1957.

.../...

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a donné des avis sur l'attribution aux Ministres, par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, de pouvoirs au delà de la date jusqu'à laquelle le Roi était habilité à prendre des mesures (voir notamment l'avis précédant un projet de loi relatif à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture - projet de loi n° 216, Chambre des Représentants, session 1954-1955).

Le Conseil d'Etat a émis l'avis que le pouvoir exécutif ne peut se déléguer à lui-même pour un temps illimité, et prolonger indéfiniment, des pouvoirs que le législateur lui a conférés pour une durée limitée. Une telle manière d'agir ne saurait être conforme à la volonté du législateur. Il ne se conçoit pas, en effet, que celui-ci ait à la fois limité la durée des pouvoirs de prendre des mesures et permis que ceux-ci soient prolongés indéfiniment en dehors de toute nouvelle intervention de sa part.

Serait donc illégale, toute disposition d'un arrêté par laquelle, plutôt que d'exercer de la manière prévue par la loi le pouvoir qui lui a été conféré, le Roi en userait pour perpétuer ce pouvoir, soit dans son propre chef, soit en le déléguant à ses Ministres.

.../...

Les articles 16 et 18 de la loi du 12 mars 1957, dont le projet n'a pas été soumis au Conseil d'Etat, présentent de grandes difficultés d'interprétation. Le Parlement a-t-il entendu permettre au Roi, usant de pouvoirs spéciaux et temporaires, de confier à son tour au pouvoir exécutif la mission d'utiliser, après le 31 décembre 1957, le pouvoir de réglementation qui lui a été octroyé ? On ne peut déduire avec certitude des travaux parlementaires que cette thèse aurait été consacrée par le législateur.

Le projet tend à donner au Gouvernement les pouvoirs nécessaires pour assurer au mieux l'approvisionnement du pays en un produit ou une denrée de première nécessité lorsque cet approvisionnement est ou risque d'être compromis. Il est impossible de prévoir à l'avance les circonstances dans lesquelles ces crises de ravitaillement auront lieu et, partant, fort difficile de préciser dès maintenant, dans une réglementation, les mesures qui pourraient être mises en oeuvre pour assurer l'approvisionnement du pays. C'est nécessairement au moment où la crise se produira que l'on pourra juger des meilleures mesures à adopter.

On pourrait donc admettre que l'arrêté royal qui doit intervenir avant le 31 décembre 1957 ne contienne pas une réglementation complète et qu'il confie au Gouvernement le pouvoir de prendre les mesures indispensables au moment critique. Il n'empêche que l'arrêté royal intervenant dans des matières qui sont normalement de la compétence du pouvoir législatif, ne peut transférer purement et simplement au Gouvernement l'essentiel des pouvoirs spéciaux attribués au Roi.

.../....

Le Conseil d'Etat est d'avis que pour pouvoir être considéré comme établissant des normes dont les arrêtés ultérieurs seront l'exécution, l'arrêté royal qui transfère un pouvoir de réglementation au delà du 31 décembre 1957, doit au moins satisfaire à deux conditions. Il doit en premier lieu préciser les circonstances dans lesquelles le Gouvernement pourra agir.

Ces circonstances doivent être objectives et aisément contrôlables. En effet, poser des conditions laissant au Ministre un pouvoir d'appréciation tel, qu'il déciderait en fait sans contrôle si elles existent, équivaudrait presque à ne pas en fixer. En second lieu, l'arrêté doit fixer des limites aux pouvoirs de l'autorité qui prendra les mesures.

En ce qui concerne la première condition, on observera que le pouvoir du Ministre ne s'étendra pas à tous les produits et denrées de première nécessité, mais aux denrées ou produits déterminés dont l'approvisionnement est compromis ou risque d'être compromis. L'exercice du pouvoir de réglementation est donc subordonné à l'existence de certaines circonstances.

Il résulte des déclarations du fonctionnaire délégué que, dans l'intention du Gouvernement, ce pouvoir ne doit être confié au Ministre des Affaires économiques que lorsque le ravitaillement en un produit ou en une denrée est en danger. L'intention du Gouvernement serait correctement exprimée par l'emploi du seul mot "compromis", qui présente un caractère d'objectivité que n'offre pas l'expression "risque d'être compromis". Une condition exprimée en ces termes laisse un tel pouvoir d'appréciation qu'elle restreint largement la possibilité du contrôle de son existence.

.../...

En ce qui concerne la seconde condition, si le projet prévoit que les règlements pris par le Ministre des Affaires économiques ne pourront s'appliquer qu'à la production, à l'importation et à la distribution il ne contient aucune autre limitation quant à la nature des mesures qui peuvent être prises. Les mesures citées par le projet le sont à titre purement exemplatif. Il faudrait, pour que le projet apporte les limitations indispensables, changer de méthode et donner à l'énumération des mesures qui peuvent être prises un caractère limitatif.

Enfin, c'est au Roi et non au Ministre des Affaires économiques qu'il y a lieu de confier le pouvoir de réglementation.

Abstraction faite des principes généraux de droit public qui enserrent la possibilité de délégation dans des limites étroites, il est en l'espèce d'autant plus nécessaire de prévoir que ces mesures seront prises par arrêté royal que l'article 16, 1°, alinéa 2, ne réprime que les infractions "aux arrêtés royaux pris en exécution des dispositions ci-dessus".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren Messieurs	: J.SUETENS,	eerste-voorzitter, premier président,	
	G.VAN BUNNEN, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F.VAN GOETHEM, G.VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame	: J.DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.P.MAROY, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M.P.MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.