

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.307/1
VAN 25 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 maart 2008 door de Minister van Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot invoering van een identificatieverplichting van metaalverkopers", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait qu'il convient de prendre rapidement des mesures réglementaires permettant d'identifier les personnes qui vendent du métal aux organismes et personnes actives dans la récupération et le recyclage de métaux et ce, afin d'une part, de lutter contre les vols de métaux, principalement aux préjudices de la SNCB et d'autre part, d'aider les services de police en leur donnant une première piste de recherche en cas de recel" ⁽¹⁾.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de organismen en personen actief in de recuperatie en het hergebruik van metalen te verplichten de personen die hen metaal verkopen te identificeren. Voorts wordt de wijze geregeld waarop de identificatie moet worden aangetoond, alsook de wijze waarop en de periode waarvoor de identificatiegegevens moeten worden bewaard en aan wie zij ter beschikking worden gesteld. Het ontwerp regelt tevens de wijze van registratie van personen die reeds geregistreerd zijn en bepaalt overeenkomstig welke regelen de inbreuken op de in het ontwerp bedoelde identificatie-, registratie- en bewaringsverplichting worden opgespoord, vastgesteld, vervolgd en bestraft.

⁽¹⁾ Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de in de adviesaanvraag opgegeven motivering van het spoedeisende karakter in de aanhef van het besluit te worden overgenomen. Vastgesteld moet worden dat dit laatste niet naar behoren is gebeurd in de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit.

2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp gezocht in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen. Luidens artikel 3, eerste lid, van die wet mogen de ministers die de economische zaken, de landbouw of de ravitaillering onder hun bevoegdheid hebben, ieder wat hem betreft, de invoer, de productie, de fabricage, de bereiding, het in bezit houden, de verwerking, het gebruik, de verdeling, de aankoop, de verkoop, de uitstalling, de vertoning, het te koop aanbieden, de levering en het vervoer van producten, grondstoffen, waren, goederen of dieren die zij aanwijzen, verbieden, reglementeren of controleren. De andere leden van artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 kennen aan de betrokken ministers nog specifieke bevoegdheden toe die aansluiten bij de door het eerste lid toegekende bevoegdheid.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 1971 betreffende de economische reglementering en de prijzen - wet houdende wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land -, werd verklaard dat de in de artikelen 3 en volgende van de wet van 22 januari 1945 aan de erin vermelde ministers (en overigens niet aan de Koning) toegekende bevoegdheden alleen in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden aangewend, namelijk wanneer de economie ontredderd dreigt te worden en dringend maatregelen dienen te worden getroffen in het algemeen belang ⁽²⁾.

Die interpretatie lijkt te zijn bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975 ⁽³⁾. In de artikelen 70 en 71 van die wet werd de Koning, evenwel slechts tot 31 december 1977, gemachtigd om, met betrekking tot de bevoorrading van energieproducten, gelijkaardige maatregelen te nemen als deze omschreven in artikel 3, eerste lid, van de wet van 22 januari 1945. In die specifieke machtiging werd voorzien omdat de wetgever van oordeel was dat de wet van 22 januari 1945 geen voldoende rechtsgrond bood om maatregelen te nemen om de bevoorrading van energieproducten te verzekeren ⁽⁴⁾. De wetgever ging er met name van uit dat het voornoemde artikel 3 aan de regering slechts de mogelijkheid bood om reglementerende maatregelen te nemen

⁽²⁾ Verklaringen van de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken, verslag Hurez, *Parl. St.*, Kamer, 1970-71, nr. 966/7, 13 en 33; zie ook het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 5 juli 1971, opgenomen in het verslag Martens, *Parl. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 682, 53.

⁽³⁾ Verslag d'Alcantara, *Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 277/6, 96. Zie ook de memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 277/1, 33.

⁽⁴⁾ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 277/1, 33.

indien zich een uitzonderlijke toestand voordeed, die 's lands economie ernstig kon benadelen ⁽⁵⁾. Daarbij werd verwezen naar de restrictieve interpretatie die aan dat artikel 3 was gegeven tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 1971 en in het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, bij het ontwerp dat tot die wet zou leiden ⁽⁶⁾.

Het is zeer de vraag of het heden om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit een uitzonderlijke toestand beoogt te verhelpen waarbij de economie dreigt te worden ontredderd en er dringend maatregelen moeten worden genomen in het algemeen belang. Dergelijke maatregelen zijn dan normaliter, zoals de toestand die zij beogen te verhelpen, uitzonderlijk en derhalve, uit de aard der dingen, tijdelijk van aard. Dat laatste is niet het geval voor de om advies voorgelegde regeling inzake identificatieverplichting van metaalverkopers, terwijl er ook ernstig kan worden aan getwijfeld of die regeling betrekking heeft op de uitzonderlijke toestand die de toepassing van artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 impliceert.

Het komt aan de adviesvragende overheid toe om erover te oordelen of zij de met het ontwerp van ministerieel besluit te remediëren toestand als dermate uitzonderlijk en nefast voor 's lands economie beschouwt, dat zij meent daarvoor een beroep te kunnen doen op het bepaalde in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945. Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, lijkt dat - om de voornoemde redenen - geenszins evident en is een meer rechtszekere rechtsgrond wenselijk. De hierna volgende opmerkingen bij de tekst van het ontwerp dienen derhalve met dat voorbehoud te worden gelezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

1. Aangezien inbreuken op de identificatieverplichting, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp kunnen worden bestraft ⁽⁷⁾, mag er ter wille van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, geen twijfel over bestaan op wie precies de betrokken verplichting rust. Vraag is derhalve of de omschrijving "organismen en personen actief

⁽⁵⁾ Verslag d'Alcantara, *Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 277/6, 96.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, 97.

⁽⁷⁾ Artikel 2 van het ontwerp.

in de recuperatie en het hergebruik van metalen" voldoende duidelijk is. De gemachtigde ambtenaar verstrekke in dat verband de volgende uitleg:

"Les termes «organismes et personnes actives dans la récupération et le recyclage de métaux» visent les ferrailleurs, personnes physiques ou morales. Ces termes sont utilisés dans le secteur du métal".

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting valt af te leiden dat in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp een welbepaalde categorie van personen wordt beoogd die, ter wille van de rechtszekerheid, best nauwkeuriger zou worden afgebakend in de tekst van het ontwerp ⁽⁸⁾. Daartoe kan worden gebruik gemaakt van de omschrijving die de gemachtigde ambtenaar in zijn toelichting heeft gegeven.

2. Teneinde rekening te houden met hetgeen wordt bepaald in artikel 4, § 1, 5/, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, lijkt het nuttig om in artikel 1, derde lid, van het ontwerp te verduidelijken dat, na afloop van de in dat lid vermelde termijn van zeven jaar, de bewuste gegevens moeten worden vernietigd.

⁽⁸⁾ Vooral de term "organismen" is onduidelijk en bovendien niet correct gebruikt in het Nederlands.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.307/1
DU 25 MARS 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Économie, le 19 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel "introduisant une obligation d'identification des revendeurs de métaux", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait qu'il convient de prendre rapidement des mesures réglementaires permettant d'identifier les personnes qui vendent du métal aux organismes et personnes actives dans la récupération et le recyclage de métaux et ce, afin d'une part, de lutter contre les vols de métaux, principalement aux préjudices de la SNCB et d'autre part, d'aider les services de police en leur donnant une première piste de recherche en cas de recel" ⁽¹⁾.

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel, soumis pour avis, a pour objet d'imposer aux organismes et personnes actifs dans la récupération et le recyclage de métaux l'obligation d'identifier les personnes qui leur vendent du métal. Il règle également le mode d'établissement de l'identification, ainsi que les modalités et le délai de conservation des données d'identification et indique qui est en droit d'en prendre connaissance. Le projet précise aussi les modalités d'inscription des personnes déjà enregistrées et détermine les règles selon lesquelles les infractions aux obligations d'identification, d'enregistrement et de conservation sont recherchées, constatées, poursuivies et sanctionnées.

2. Le premier alinéa du préambule du projet indique que le fondement juridique est recherché à l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation

⁽¹⁾ Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y a lieu de reproduire dans le préambule de l'arrêté la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis. Force est de constater que cette obligation n'a pas été dûment respectée dans le préambule du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis.

économique et les prix. L'article 3, alinéa 1^{er}, de cette loi permet aux ministres ayant les affaires économiques, l'agriculture ou le ravitaillement dans leurs attributions, chacun en ce qui le concerne, d'interdire, de réglementer ou de 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. Les autres alinéas de l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 donnent encore d'autres pouvoirs spécifiques aux ministres concernés, qui sont liés à celui conféré par l'alinéa 1^{er}.

Au cours des travaux parlementaires de la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique et les prix - loi modifiant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays - il a été déclaré que les pouvoirs conférés par les articles 3 et suivants de la loi du 22 janvier 1945 aux ministres qui y sont mentionnés (et non pas, au demeurant, au Roi), ne peuvent être exercés qu'à l'occasion de situations exceptionnelles qui pourraient causer de graves préjudices à l'économie nationale et que si l'intérêt général requiert de prendre des mesures urgentes ⁽²⁾.

Les travaux parlementaires de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975 ⁽³⁾ semblent avoir confirmé cette interprétation. En ce qui concerne l'approvisionnement en produits énergétiques, les articles 70 et 71 de cette loi habilitent le Roi, mais seulement jusqu'au 31 décembre 1977, à prendre des mesures similaires à celles décrites à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 janvier 1945. Le législateur a prévu cette habilitation spécifique parce qu'il estimait que la loi du 22 janvier 1945 n'offrait pas de fondement juridique suffisant permettant d'adopter des mesures visant à assurer l'approvisionnement en produits énergétiques ⁽⁴⁾. En l'occurrence, il considérait que l'article 3 précité n'autorisait le gouvernement à prendre des mesures réglementaires que dans des situations exceptionnelles susceptibles de causer de graves préjudices à l'économie du pays ⁽⁵⁾. À cet égard, référence était faite à l'interprétation

(2) Déclarations du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, rapport Hurez, *Doc. parl.*, Chambre, 1970-71, n/ 966/7, 13 et 33; voir aussi l'avis du Conseil d'État, section de législation, du 5 juillet 1971, reproduit dans le rapport Martens, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-71, n/ 682, 53.

(3) Rapport d'Alcantara, *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n/ 277/6, 96. Voir aussi l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n/ 277/1, 33.

(4) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n/ 277/1, 33.

(5) Rapport d'Alcantara, *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n/ 277/6, 96.

restrictive donnée par les travaux parlementaires de la loi du 30 juillet 1971 et à l'avis du Conseil d'État, section de législation, sur le projet à l'origine de cette loi ⁽⁶⁾.

Il est fort douteux que l'objectif du projet d'arrêté ministériel aujourd'hui à l'examen soit de remédier à une situation exceptionnelle qui menace de porter un grave préjudice à l'économie et que l'intérêt général impose de prendre des mesures urgentes. Pareilles mesures sont alors en règle, à l'image de la situation qu'elles visent à redresser, exceptionnelles, et par conséquent, par la force des choses, de nature temporaire. Ceci n'est pas le cas des dispositions soumises pour avis en matière d'obligation d'identification des vendeurs de métal, tandis qu'on peut également sérieusement douter du fait qu'elles concernent la situation exceptionnelle que l'application de l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 implique.

Il appartient à l'autorité qui a demandé l'avis de décider si la situation à laquelle le projet d'arrêté ministériel veut remédier peut être considérée comme à ce point exceptionnelle et préjudiciable pour l'économie du pays, qu'elle justifie d'avoir recours à la disposition de l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945. Selon le Conseil d'État, section de législation, cela ne semble - pour les raisons évoquées ci-avant - nullement évident et un fondement juridique assurant une plus grande sécurité juridique est souhaitable. C'est dès lors sous cette réserve que doivent se lire les observations ci-dessous relatives au texte du projet.

⁽⁶⁾ Ibid., 97.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

1. Dès lors que des infractions à l'obligation d'identification, visée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, peuvent être pénalement sanctionnées ⁽⁷⁾, le respect du principe de la légalité en matière pénale commande qu'on sache précisément sur qui repose l'obligation concernée. La question se pose dès lors de savoir si la définition d'"organismes et personnes actifs dans la récupération et le recyclage des métaux" est suffisamment précise. À cet égard, le fonctionnaire délégué a fourni l'explication suivante:

"Les termes «organismes et personnes actifs dans la récupération et le recyclage de métaux» visent les ferrailleurs, personnes physiques ou morales. Ces termes sont utilisés dans le secteur du métal".

Il résulte de l'explication du fonctionnaire délégué que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet vise une catégorie déterminée de personnes que, dans un souci de sécurité juridique, le texte du projet devrait mieux définir ⁽⁸⁾. Pour ce faire, on peut utiliser la définition donnée par le fonctionnaire délégué dans son commentaire.

2. Afin de tenir compte de l'article 4, § 1^{er}, 5/, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, il paraît utile de préciser à l'article 1^{er}, alinéa 3, du projet, qu'à l'expiration du délai de sept ans mentionné dans cet alinéa, les données concernées doivent être détruites.

⁽⁷⁾ Article 2 du projet.

⁽⁸⁾ C'est surtout le terme "organisme" qui manque de précision et qui en plus n'est pas utilisé correctement en néerlandais.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME