KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.529/1
VAN 11 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 november 2008 door de Minister voor Ondernemen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot invoering van een identificatieverplichting van metaalwederverkopers", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de natuurlijke en rechtspersonen actief in de recuperatie, het hergebruik en de handel van metalen te verplichten, wanneer zij schroot aankopen bij natuurlijke personen voor een bedrag hoger dan of gelijk aan duizend euro, als betaalmiddel enkel een overschrijving of een cheque te gebruiken. Voor schrootaankopen voor een bedrag lager dan duizend euro, waarvoor de schroothandelaar een ander dan de hiervoor vermelde betaalmiddelen wenst te gebruiken, dient de schroothandelaar de verkoper te identificeren. Het voormelde bedrag wordt jaarlijks op 1 januari aangepast aan de zogenaamde "schrootindex", waarvan de berekeningswijze in het ontwerp wordt bepaald. Het ontwerp regelt nog de wijze waarop de identificatie moet worden aangetoond, alsook de wijze waarop de identificatiegegevens moeten worden bewaard en aan wie zij ter beschikking worden gesteld. Het ontwerp bepaalt ten slotte overeenkomstig welke regelen de inbreuken op de in het ontwerp bedoelde identificatie-, registratie- en bewaringsverplichting worden opgespoord, vastgesteld en bestraft.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 januari 2009.

2. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft op 25 maart 2008 advies 44.307/1 gegeven over een regeling met hetzelfde voorwerp. Vergeleken met die regeling worden met het voorliggende ontwerp op het vlak van het toepassingsgebied en de gehanteerde beleidsinstrumenten evenwel nieuwe keuzes gemaakt.

3. 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 die de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land heeft gewijzigd -, 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 [(1)].

Die interpretatie lijkt te zijn bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975 [(2)]. 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 [(3)]. 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 indien zich een uitzonderlijke toestand voordeed, die 's lands economie ernstig kon benadelen [(4)]. 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

---

(1) Verklaringen van de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken, verslag Hurez, *Parl. St.*, Kamer, 1970-71, nr. 966/7, pp. 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, p. 53.

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

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

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

.../...

advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, bij het ontwerp dat tot die wet zou leiden [5].

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 het gebruik van bepaalde betaalmiddelen en de 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 [6]. 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. De in artikel 1, § 1, opgelegde verplichting om slechts twee betaalmiddelen te gebruiken, waardoor het gebruik van andere betalingsmiddelen wordt uitgesloten, kan als uitzonderlijke maatregel enkel worden gebillijkt indien de ontworpen regeling wel

---

(5) *Ibid.*, p. 97.

(6) Wat dat betreft, overtuigen de in de aanhef van het ontwerp opgenomen overwegingen niet.

degelijk rechtsgrond kan vinden in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945. Wat dat laatste betreft wordt verwezen naar hetgeen hiervoor dienaangaande is uiteengezet.

2. In artikel 1, § 1, eerste lid, dient volgens de gemachtigde te worden geschreven "actief in de recuperatie, het hergebruik en de handel van oude metalen". De tekst dient in die zin te worden aangepast.

3. Naar het zeggen van de gemachtigde dient in artikel 1, § 2, derde lid, nog een termijn van zeven jaar te worden ingeschreven voor de bewaring van bedoelde identificatiegegevens. Ten einde 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 bovendien nuttig om in dezelfde bepaling te verduidelijken dat, na afloop van bedoelde termijn van zeven jaar, de bewuste gegevens moeten worden vernietigd. Artikel 1, § 2, derde lid, dient in die zin te worden vervolledigd.

4. In artikel 1, § 3, is sprake van de "schrootindex". Met het oog op de kenbaarheid ervan verdient het aanbeveling te voorzien in een officiële bekendmaking van die index.

De laatste volzin van artikel 1, § 3, eerste lid, redigere men bovendien als volgt: "Indien het aldus bekomen bedrag lager is dan duizend euro, geldt laatstgenoemd bedrag".

Artikel 3

Gelet op de aard van de ontworpen regeling, waarbij nieuwe verplichtingen worden opgelegd die bovendien strafrechtelijk worden beteugeld, kan in geen geval aan het ontwerp terugwerkende kracht worden gegeven. Met dit gegeven zal uiteraard rekening dienen te worden gehouden bij de keuze van het tijdstip waarop het besluit door de minister wordt genomen en in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.529/1
DU 11 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre pour l'Entreprise, le 25 novembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "introduisant une obligation d'identification des revendeurs de métaux", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'imposer aux personnes physiques et morales actives dans la récupération, le recyclage et le commerce de métaux l'obligation d'utiliser uniquement un virement ou un chèque comme moyen de paiement, lorsqu'elles achètent de la mitraille auprès de personnes physiques pour un montant supérieur ou égal à mille euros. Pour les achats de mitrailles dont le montant est inférieur à mille euros et pour lesquels les ferrailleurs souhaitent utiliser un autre mode de paiement que ceux mentionnés ci-dessus, le ferrailleur doit procéder à l'identification du vendeur. Le montant précité sera adapté le l[er] janvier de chaque année selon "l'indice des prix de la mitraille" dont le projet détermine le mode de calcul. Le projet règle également le mode d'établissement de l'identification ainsi que les modalités de conservation des données d'identification et indique qui est en droit d'en prendre connaissance. Il détermine enfin les règles selon lesquelles les infractions aux obligations d'identification, d'enregistrement et de conservation sont recherchées, constatées et sanctionnées.

Les dispositions en projet entrent en vigueur le 1[er] janvier 2009.

2. Le 25 mars 2008, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 44.307/1 sur un règlement ayant le même objet. Comparé à ce dernier, le présent projet opte toutefois pour de nouvelles orientations en ce qui concerne le champ d'application et les instruments politiques mis en oeuvre.

3. 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 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 qui a modifié 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 (1).

Les travaux parlementaires de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975 (2) 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 1er, 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 (3). 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 (4). À cet égard, référence était faite à l'interprétation 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 (5).

---

(1) Déclarations du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, rapport Hurez, *Doc. parl.*, Chambre, 1970-71, n/ 966/7, pp. 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, p. 53.

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

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

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

(5) *Ibid.*, p. 97.

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'utilisation de certains moyens de paiement et de l'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 (6). 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.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

1. L'obligation imposée par l'article 1er, § 1er, de n'utiliser que deux moyens de paiement, excluant l'utilisation d'autres modes de paiement, peut uniquement se justifier comme mesure exceptionnelle si les dispositions en projet peuvent effectivement trouver un fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945. En ce qui concerne ce dernier point, on se reportera aux observations qui ont été formulées ci-dessus à cet égard.

---

(6) Sur ce point, les considérations reproduites dans le préambule du projet ne sont pas convaincantes.

2. Selon le délégué, il y a lieu d'écrire à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, "actives dans la récupération, le recyclage et le commerce de métaux usagés". On adaptera le texte en ce sens.

3. Selon les déclarations du délégué, il faut encore inscrire à l'article 1er, § 2, alinéa 3, un délai de sept ans pour la conservation des données d'identification visées. Afin de se conformer à l'article 4, § 1er, 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 en outre judicieux de préciser dans cette même disposition qu'au terme du délai de sept ans visé, il s'impose de détruire les données en question. L'article 1er, § 2, alinéa 3, sera complété en ce sens.

4. À l'article 1er, § 3, il est question de l'"indice des prix de la mitraille". Dans un souci d'accessibilité, il est recommandé de prévoir une publication officielle de cet indice.

En outre, on rédigera la dernière phrase de l'article 1er, § 3, alinéa 1er, comme suit: "Si le montant ainsi obtenu est inférieur à mille euros, ce dernier montant est applicable".

Article 3

Vu la nature des dispositions en projet qui imposent de nouvelles obligations, assorties de surcroît d'une sanction pénale, le projet ne peut en aucun cas se voir attribuer un effet rétroactif. Il faudra évidemment tenir compte de cet élément dans le choix de la date à laquelle l'arrêté sera pris par le ministre et publié au Moniteur belge.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME