RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.380/1
van 13 december 2013

over

een voorontwerp van wet ‘houdende invoeging van Boek XVIII, 'Maatregelen voor crisisbeheer' in het Wetboek van economisch recht’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.380/1
du 13 décembre 2013

sur

un avant-projet de loi ‘portant insertion du Livre XVIII, 'Instruments de gestion de crise' dans le Code de droit économique’

Op 28 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende invoeging van Boek XVIII, 'Maatregelen voor crisisbeheer' in het Wetboek van economisch recht'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 november 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2013.

*

Le 28 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant insertion du Livre XVIII, 'Instruments de gestion de crise' dans le Code de droit économique'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 novembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een boek XVIII, "Maatregelen voor crisisbeheer", in het Wetboek van economisch recht in te voegen. Het boek bevat in hoofdzaak de overname van de maatregelen waarin de artikelen 3 en 4 van de wet van 22 januari 1945 'betreffende de economische reglementering en de prijzen' voorzien, en preciseert de voorwaarden voor de toepassing van deze maatregelen. Daarnaast worden specifieke bepalingen betreffende de rechtshandhaving voor boek XVIII opgenomen in boek XV van het Wetboek van economisch recht. Het ontwerp bevat ten slotte nog opheffings- en wijzigingsbepalingen (hoofdstuk III), overgangsbepalingen (hoofdstuk IV), bepalingen inzake bevoegdheidstoewijzing (hoofdstuk VI) en een bepaling betreffende de inwerkingtreding (hoofdstuk V).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet betreft slechts een beperkt onderdeel van het Wetboek van economisch recht, zijnde de invoeging van een boek XVIII. Andere onderdelen van de codificatie vormen het voorwerp van diverse andere ontwerpen van wet die, gespreid in de tijd, in hun onderlinge samenhang moeten worden gelezen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in adviezen over een aantal van die ontwerpen van wet reeds op gewezen dat dergelijke werkwijze het onderzoek van de onderscheiden ontwerpen van wet, maar ook van het wetboek als geheel bemoeilijkt. Met betrekking tot het voorliggend ontwerp kan worden volstaan met een verwijzing naar die opmerking.[2]

4. In dit advies worden enkel opmerkingen geformuleerd bij de bepalingen van het ontworpen boek XVIII en de in te voegen bepalingen in boek XV die nieuw zijn en die derhalve niet louter neerkomen op een hernemen van de bepalingen van de gecodificeerde wet. Ook wat dat betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar hetgeen op dat punt is opgemerkt in vroegere adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, over ontwerpen van wet houdende invoeging van andere onderdelen in het Wetboek van economisch recht.

---

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie onder meer adv.RvS 52.128/1 van 25 oktober 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot wet van 25 april 2013 'houdende invoeging van Boek IX 'Veiligheid van producten en diensten' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IX in boek I van het Wetboek van economisch recht', *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2610/001, 32.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Gelet op hetgeen bepaald wordt in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp kan het opschrift als volgt aangevuld worden "… en houdende invoeging van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek XVIII in boek XV van het Wetboek van economisch recht."

Artikel 2

6.1. Het ontworpen artikel XVIII.1 neemt in essentie de bepalingen over van artikel 3, eerste tot derde lid, van de wet van 22 januari 1945.

Luidens artikel 3, eerste lid, van de wet van 22 januari 1945 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 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.[3]

Die interpretatie lijkt te zijn bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1974 'betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975'.[4] 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.[5] De wetgever ging er met name vanuit dat

---

[3] 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.

[4] 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.

[5] Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 277/1, p. 33.

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.[6] 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.[7]

6.2. Door in het ontworpen artikel XVIII.1. te verduidelijken dat er sprake moet zijn van "uitzonderlijke omstandigheden of gebeurtenissen [die] de goede werking van de economie geheel of gedeeltelijk in gevaar brengen of kunnen brengen" wordt de bovenvermelde strikte interpretatie uitdrukkelijk in de wet opgenomen.

De memorie van toelichting verduidelijkt bovendien dat de maatregelen die de Minister neemt "geen gevolgen [mogen] sorteren die verdergaan dan wat strikt noodzakelijk is voor het oplossen of het vermijden van de economische moeilijkheden" en dat de genomen maatregelen "derhalve steeds beperkt [zijn] in de tijd, en […] niet langer [mogen] duren dan de voornoemde [uitzonderlijke] omstandigheden vereisen".

Het verdient aanbeveling deze proportionaliteit, onder de vorm van de vereiste noodzakelijkheid en de tijdelijkheid van de maatregelen, uitdrukkelijk in de wet in te schrijven. Dit geldt des te meer aangezien de besluiten ter uitvoering van het ontwerp steeds in overeenstemming zullen moeten zijn met de Europeesrechtelijke beginselen, inzonderheid wat het vrij verkeer betreft.

7.1. Het ontworpen artikel XVIII.1. verleent een rechtstreekse machtiging aan de Minister bevoegd voor Economie om bepaalde aangelegenheden te reglementeren.

De verordenende bevoegdheid komt krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten toe aan de Koning (artikelen 105 en 108 van de Grondwet). Weliswaar is het niet onverenigbaar met die beginselen om een delegatie aan een minister te verlenen van bijkomstige of detailmatige aard, maar dit neemt niet weg dat het dan in principe aan de Koning toekomt om zulk een delegatie te verlenen en niet aan de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort.

Wel heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving in het verleden aanvaard dat een dergelijke delegatie aanvaardbaar kan zijn ingeval objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen.

Het is klaarblijkelijk de bedoeling van het ontwerp om de machtiging aan de minister binnen deze grenzen te verlenen, aangezien het ontwerp verwijst naar de dringende noodzaak van een optreden van de uitvoerende macht. De ontworpen regeling is bijgevolg aanvaardbaar.

---

[6] Verslag d'Alcantara, *Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 277/6, p. 96.

[7] *Ibid*., p. 97.

7.2. Het ontworpen artikel XVIII.1, § 2, verplicht de minister om de Ministerraad zo spoedig mogelijk in te lichten. Het ministerieel besluit genomen ter uitvoering van artikel XVIII.1, § 2, dient vervolgens te worden bevestigd door de Ministerraad, zo niet wordt het geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

De Grondwet legt weliswaar het bestaan van de Ministerraad vast[8], doch, behoudens uitzonderingen die hier niet ter zake doen[9], niet de bevoegdheden ervan. De genoemde grondwetsartikelen doen geen afbreuk aan de regel van artikel 37 van de Grondwet dat de federale uitvoerende macht bij de Koning berust. De wetgever kan bijgevolg de Ministerraad geen eigen verordenende bevoegdheden verlenen: hij moet die verlenen aan de Koning, overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet. De wetgever kan daarbij wel bepalen dat de bevoegdheid van de Koning wordt uitgeoefend door middel van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

De wetgever kan dus wel, conform de in artikel XVIII.1, § 2 van het ontwerp gehanteerde werkwijze, bepalen dat het ministerieel besluit "zo spoedig mogelijk" bevestigd moet worden door een koninklijk besluit, waarover in de Ministerraad overlegd is.

Artikel 3

8. In de Nederlandse tekst van punt 1° van het ontworpen artikel XV.28 schrijve men "opeisingen" in plaats van "vorderingen".

*

[8] Artikelen 11*bis*, 54, 90, tweede lid, en 99 van de Grondwet.

[9] Artikelen 54 en 90, tweede lid, van de Grondwet.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1], et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'insérer un livre XVIII, « Instruments de gestion de crise » dans le Code de droit économique. Pour l'essentiel, le livre reproduit les mesures prévues aux articles 3 et 4 de la loi du 22 janvier 1945 'sur la réglementation économique et les prix', et en précise les conditions d'application. Il inscrit, en outre, dans le livre XV du Code de droit économique, des dispositions spécifiques visant à assurer le respect des règles énoncées au livre XVIII. Enfin, il comprend encore des dispositions abrogatoires et modificatives (chapitre III), des dispositions transitoires (chapitre IV), des dispositions portant attribution de compétences (chapitre VI) et une disposition concernant l'entrée en vigueur (chapitre V).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le projet de loi soumis pour avis ne concerne qu'une partie limitée du Code de droit économique, à savoir l'insertion du livre XVIII. D'autres éléments de la codification font l'objet de plusieurs autres projets de loi qui, répartis dans le temps, doivent être lus conjointement. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné dans des avis concernant un certain nombre de ces projets de loi que ce procédé rend malaisé l'examen des différents projets de loi, mais aussi celui du Code dans son ensemble. Il peut suffire de se reporter à cette observation en ce qui concerne le projet à l'examen [2].

4. Le présent avis se limite à formuler des observations concernant les dispositions, en projet, du livre XVIII, et les dispositions à insérer dans le livre XV, qui sont nouvelles et qui, par conséquent, ne consistent pas simplement à reproduire des dispositions figurant dans la loi codifiée. À cet égard également, il peut suffire de faire référence aux observations formulées sur ce point dans des avis précédents du Conseil d'État, section de législation, concernant des projets de loi insérant d'autres éléments dans le Code de droit économique.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique », la conformité aux normes supérieures.

[2] Voir entre autres l'avis C.E., 52.128/1 du 25 octobre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2013 'portant insertion du livre IX « Sécurité des produits et des services » dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre IX dans le livre Ier du Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre 2012-13, n° 53-2610/001, 32.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Eu égard aux dispositions des articles 3 et 4 du projet, l'intitulé peut être complété comme suit « … et portant insertion des dispositions d'application de la loi propre au livre XVIII dans le livre XV du Code de droit économique ».

Article 2

6.1. Pour l'essentiel, l'article XVIII.1, en projet, reproduit les dispositions de l'article 3, alinéas 1er à 3, de la loi du 22 janvier 1945.

Selon l'article 3, alinéa 1er, de cette loi, 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. Les autres alinéas de l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945, par ailleurs, confèrent aux ministres concernés des compétences spécifiques qui sont proches de la compétence attribuée par l'alinéa 1er.

Au cours des travaux préparatoires 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 que les articles 3 et suivants de la loi du 22 janvier 1945 confèrent aux ministres qui y sont mentionnés ne peuvent être exercés que dans des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsque l'économie risque d'être bouleversée et que des mesures d'urgence s'imposent dans l'intérêt général [3].

Cette interprétation paraît avoir été confirmée lors des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1974 'relative aux propositions budgétaires 1974-1975' [4]. Les articles 70 et 71 de cette loi ont autorisé le Roi, mais jusqu'au 31 décembre 1997 seulement, à prendre, en ce qui concerne l'approvisionnement en produits énergétiques, des mesures analogues à celles définies à l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 22 janvier 1945. Cette autorisation spécifique a été prévue parce que le législateur estimait que la loi du 22 janvier 1945 ne procurait pas un fondement légal suffisant pour prendre des mesures visant à assurer l'approvisionnement en produits énergétiques [5]. Le législateur partait notamment du principe que l'article 3 précité ne permettait au gouvernement que de prendre des mesures de réglementation en cas de situation

[3] 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 également 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.

[4] Rapport d'Alcantara, *Doc. parl*., Chambre, 1974-75, n° 277/6, p. 96. Voir également l'exposé des motifs, *Doc. parl*., Chambre, 1974-75, n° 277/1, p. 33.

[5] Exposé des motifs, *Doc. parl*., Chambre, 1974-75, n°277/1, p. 33.

exceptionnelle qui pourrait causer de graves préjudices à l'économie [6]. Il a été fait référence, à cet égard, à l'interprétation restrictive qui avait été donnée à cet article 3 lors des travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 1971 et dans l'avis du Conseil d'État, section de législation, sur le projet dont cette loi allait être issue [7].

6.2. En précisant qu'il doit s'agir de « circonstances ou [d'] événements exceptionnels [qui] mettent ou sont susceptibles de mettre en péril tout ou partie du bon fonctionnement de l'économie », l'article XVIII.1., en projet, consacre explicitement cette interprétation restrictive dans la loi.

L'exposé des motifs précise en outre que les mesures que prend le Ministre « ne [peuvent pas produire] d'effet au-delà de ce qui est strictement nécessaire à résoudre ou à éviter les difficultés économiques qui sont ou peuvent être provoquées par les circonstances ou évènements exceptionnels » et que les mesures adoptées « sont donc toujours limitées dans le temps et ne peuvent durer plus longtemps que ce que les circonstances ou évènements [exceptionnels] exigent ».

Il est recommandé de faire expressément état de cette proportionnalité dans la loi, en exigeant que les mesures aient un caractère nécessaire et temporaire. Cela s'impose d'autant plus que les arrêtés d'exécution du projet devront toujours être conformes aux principes du droit européen, notamment en matière de libre circulation.

7.1. L'article XVIII.1., en projet, accorde au Ministre qui a l'Économie dans ses attributions une délégation directe pour réglementer certaines matières.

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi (articles 105 et 108 de la Constitution). Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

Le Conseil d'État, section de législation, a cependant estimé par le passé que pareille délégation pourrait être admissible en présence de motifs objectifs justifiant une intervention urgente du pouvoir exécutif.

L'objectif du projet est manifestement d'accorder la délégation au ministre dans le respect de ces limites, dès lors qu'il fait référence à la nécessité urgente d'une intervention du pouvoir exécutif. Le dispositif en projet peut par conséquent être admis.

7.2. L'article XVIII.1, § 2, en projet, impose au ministre d'informer le Conseil des ministres le plus vite possible. L'arrêté ministériel pris en exécution de l'article XVIII.1, § 2, doit

[6] Rapport d'Alcantara, *Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n° 277/6, p. 96.

[7] *Ibid*., p. 97.

ensuite être confirmé par le Conseil des ministres, faute de quoi il est présumé n'avoir jamais eu d'effet.

La Constitution établit certes l'existence du Conseil des ministres [8], mais sauf exceptions, dénuées de pertinence en l'occurrence [9], elle n'en fixe pas les compétences. Les articles constitutionnels précités ne portent pas préjudice à la règle de l'article 37 de la Constitution selon laquelle le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi. Le législateur ne peut par conséquent pas conférer des compétences réglementaires propres au Conseil des ministres : il doit les accorder au Roi, conformément à l'article 105 de la Constitution. Le législateur peut toutefois disposer que la compétence du Roi est exercée par la voie d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Conformément au procédé utilisé à l'article XVIII.1, § 2 du projet, le législateur peut donc effectivement prévoir l'obligation de confirmer l'arrêté ministériel « le plus vite possible » par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Article 3

8. Dans le texte néerlandais du point 1° de l'article XV.28, en projet, on écrira « opeisingen » au lieu de « vorderingen ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[8] Articles 11*bis*, 54, 90, alinéa 2, et 99 de la Constitution.

[9] Articles 54 et 90, alinéa 2, de la Constitution.