KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 1e augustus 1969 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende sanering van de nijverheidsmaalderij", heeft de 12e augustus 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 1er août 1969, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant assainissement de la meunerie industrielle", a donné le 12 août 1969 l'avis suivant :

Hoofddoel van het voorontwerp van wet is het verbieden van het in werking stellen van nieuwe nijverheidsmaalderijen en van het verhogen van de produktiecapaciteit van de bestaande maalderijen.

De verbodsbepaling werkt terug tot 16 december 1964. De vestigingen waarvoor de Minister van Economische Zaken machtiging heeft verleend tussen die datum en de bekendmaking van de ontwerp-wet, blijven evenwel behouden.

De voorzieningen van de ontwerp-wet zijn alleen te begrijpen aan de hand van een overzicht van de maatregelen die vroeger door de Regering werden getroffen.

Op verzoek van een beroepsgroepering die de onbetwistbare meerderheid van de nijverheidsmaalders vertegenwoordigt, heeft de Minister van Economische Zaken op 21 december 1959 een besluit vastgesteld dat tot 15 december 1964 verbod oplegde de produktiecapaciteit, zoals die was op 24 december 1959, op te voeren.

Dat besluit werd vastgesteld op grond van de artikelen 4bis en 4ter van de besluitwet van 22 januari 1945, met inachtneming van de in die artikelen voorgeschreven procedure.

Op 25 november 1964 heeft de Minister van Economische Zaken, zonder dat hij daartoe bevoegd was, een besluit uitgevaardigd waarbij eerdergenoemd besluit werd verlengd tot 15 maart 1965. Dat besluit is door de Raad van State vernietigd. Ingevolge een nieuw verzoekschrift van de beroepsgroepering, vaardigde de Minister van Economische Zaken op 10 maart 1965, op grond van de artikelen 4bis en 4ter van de besluitwet van 22 januari 1945 en met

.../...

inachtneming van de voorgeschreven procedure, een besluit uit dat tot 31 december 1969 verbod oplegde de produktiecapaciteit, zoals die was op 24 december 1959, op te voeren. Omdat naar die datum werd verwezen, heeft de Raad van State het besluit vernietigd aangezien de vestiging toegestaan was tussen 16 december 1964 en 15 maart 1965 vermits het verbodsbesluit van 25 november 1964 vernietigd was wegens ontbreken van rechtsgrond.

Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat de Minister van Economische Zaken op 7 maart 1969 een nieuw besluit heeft vastgesteld dat de verhoging van de produktiecapaciteit vanaf 12 maart 1969 verbiedt. Ook tegen dat besluit zijn drie vorderingen tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State.

De vernietiging van de besluiten van 25 november 1964 en van 10 maart 1965 had tot gevolg dat het vestigen van nieuwe maalderijen en het verhogen van de produktiecapaciteit van bestaande maalderijen door hen die geweigerd hebben zich neer te leggen bij de onwettig verklaarde besluiten, wel wettig is. Het ontwerp bedoelt de vestigingen en capaciteitsverhogingen die mochten hebben plaatsgehad sedert 16 december 1964, met terugwerkende kracht te verbieden.

Bij het ontwerp zijn de volgende opmerkingen te maken : het verbiedt met terugwerkende kracht wat als geoorloofd moet worden beschouwd, en doet voor de toekomst afbreuk aan rechten die verkregen zijn ingevolge een regelmatige vestiging. Aangezien het verbod uitwerking heeft met ingang van 15 december 1964 en bovendien straffen stelt, volgt daaruit, als men zich aan de tekst houdt, dat de overtreders strafbaar

.../...

zullen zijn, zelfs voor feiten die zich hebben voorgedaan vóór de afkondiging van de ontwerp-wet, hetgeen een schending zou betekenen van artikel 7, 1°, van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot welk verdrag België is toegetreden. Die bepaling stelt dat "Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde".

Na , met terugwerkende kracht, iedere nieuwe vestiging en verhoging van de op 15 december 1964 bestaande produktiecapaciteit te hebben verboden, bepaalt de ontwerp-wet dat "de door de Minister van Economische Zaken vóór de bekendmaking van deze wet verleende toelatingen behouden" blijven. De tekst is onnauwkeurig, want hij zegt niet op welke wetsbepalingen die "toelatingen" berusten. Zij kunnen verleend zijn krachtens :

1° het vernietigd besluit van de Minister van Economische Zaken van 25 november 1964, dat de toepassing heeft verlengd van het ministerieel besluit van 21 december 1959, waarvan artikel 4 een machtiging van de Minister eist voor vervanging van "afgekeurd of buiten gebruik gesteld materieel" of "verandering in de produktiemiddelen", en artikel 6 bepaalt dat geen enkele nieuwe maalderij mag worden gevestigd of in werking gesteld zonder machtiging;

2° het ministerieel besluit van 10 maart 1965 dat eveneens vernietigd is, en waarvan artikel 5 een machtiging eist voor de "juridische en/of economische samensmelting" van twee maalderijen en artikel 6 voor het hernemen van de activiteit van een maalderij die stilgelegd was bij de inwerkingtreding van het besluit of het inwerkingstellen van een nieuwe maalderij;

.../...

3° het ministerieel besluit van 7 maart 1969, waarvan de artikelen 5 en 7 overeenkomen met de artikelen 5 en 6 van het ministerieel besluit van 10 maart 1965.

Als de tekst van artikel 3 strekt tot handhaving van de machtigingen die gevolgd zijn uit de ministeriële besluiten van 25 november 1964 en 10 maart 1965, wil hij een gedeelte van de door de Raad van State vernietigde verordeningsbepalingen stilzwijgend valideren en zou hij hierdoor afbreuk doen aan het beginsel van het gezag van het gewijsde.

*

* *

Bij het ontwerp zijn nog de volgende opmerkingen te maken.

Artikel 2.

In de plaats van het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid in de sector van de nijverheidsmaalderij stelt de tekst van de ontwerp-wet een systeem dat, zonder tijdsbeperking, het genot van de exploitatie voorbehoudt voor de reeds gevestigde producenten. Tot dusver golden alle reglementeringen betreffende de produktiecapaciteit, opgelegd krachtens het koninklijk besluit nr. 62 van 13 januari 1935 of krachtens de artikelen 4bis en 4ter van de besluitwet van 22 januari 1945, voor een beperkte duur. Het koninklijk besluit nr. 62 heeft trouwens

..../....

geenszins gewild dat de produktiebeperkingen volstrekt zouden gelden. Nieuwe producenten mogen zich vestigen als zij door de Koning worden gemachtigd, na advies van de Raad van economische geschillen. Enigszins in dezelfde lijn, heeft de wet van 20 maart 1969 houdende goedkeuring van het protocol ter verlenging van het internationaal akkoord betreffende de olijfolie van 1963, opgemaakt te Genève op 30 maart 1967, bepaald (artikel 2) dat de protocollen ter verlenging van het internationaal akkoord betreffende de olijfolie van 1963 volkomen uitwerking zullen hebben, onder meer voor zover "zij voor een bepaalde duur gesloten worden".

In artikel 4, § 2, lijkt het woord "juridische" overbodig. Het woord "fusionerende" vervange men door "gefusioneerde".

In de Franse tekst van artikel 5, tweede lid, moet worden gelezen "jusqu'à preuve du contraire", in plaats van "jusqu'à la preuve du contraire".

In het derde lid van hetzelfde artikel kunnen de woorden "en bij dezes ontstentenis van de vrederechter" vervallen. Het verdient aanbeveling aan het slot van het ontwerp de volgende overgangsbepaling in te voegen :

"Artikel (9).-

Tot de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de organisatie en de bevoegdheid van de politierechtbanken in werking treden, wordt de in artikel 5, derde lid, aan de politierechter opgedragen bevoegdheid uitgeoefend door de vrederechter".

.../...

In artikel 6, § 1,moet eerst de gevangenisstraf en dan de geldboete worden vermeld.

In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 3, vervange men de woorden "in dit artikel" door "in deze wet".

Voor artikel 6, § 1, wordt voorgesteld :

"§ 1. Overtreding van deze wet of van de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten wordt gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden en met geldboete van zesentwintig frank tot twintigduizend frank of met een van die straffen alleen".

Artikel 7 machtigt de in artikel 6 aangewezen overheden om de grondstoffen en afgewerkte produkten in beslag te nemen en, voor zover ze bederfbaar zijn, te laten verkopen. Bij dit artikel zijn enkele opmerkingen te maken.

a) Men leze "artikel 5" in plaats van "artikel 6", want artikel 5 bepaalt dat de overtredingen worden opgespoord "door de door de Minister van Economische Zaken aangewezen ambtenaren".

b) Anders dan de Franse versie staat de Nederlandse tekst die overheden niet toe de grondstoffen en afgewerkte produkten te "verkopen", maar te "laten verkopen". Dat de ambtenaren niet bevoegd zijn om zelf te verkopen schijnt overigens te volgen uit het tweede lid, waarin wordt bepaald dat de in beslag genomen grondstoffen en afgewerkte produkten worden verkocht door het Bestuur van de registratie en domeinen, maar hetzelfde lid voegt er niettemin aan toe : "door tussenkomst van

.../...

de door de Minister aangewezen ambtenaren", hetgeen erop lijkt te wijzen dat de goederen zullen worden verkocht "door de door de Minister (van Economische Zaken) aangewezen ambtenaren", die zouden handelen voor rekening van het Bestuur der registratie en domeinen.

c) Artikel 7 voorziet, volgens overigens ongewone regelen, in het optreden van een dienst van het Ministerie van Financiën. Daarom zou het indieningsbesluit ook door de Minister van Financiën medeondertekend moeten worden.

Artikel 8.

De in dit artikel gestelde regelen inzake verbeurdverklaring verschillen van die van artikel 42 van het Strafwetboek. Het is zaak van de wetgever te oordelen of van de regelen van het gemeen recht dient te worden afgeweken.

L'avant-projet de loi a pour objet principal d'interdire à la fois la mise en marche de nouvelles meuneries industrielles et l'accroissement de la capacité des meuneries existantes.

La disposition portant interdiction a un effet rétroactif au 16 décembre 1964. Sont cependant maintenues les installations autorisées par le Ministre des Affaires économiques entre cette date et la publication de la loi en projet.

Les dispositions de la loi en projet ne se comprennent qu'en faisant l'historique des mesures prises antérieurement par le Gouvernement.

Saisi d'une demande d'un groupement professionnel représentant l'induscutable majorité des meuniers industriel le Ministre des Affaires économiques a pris le 21 décembre 1959 un arrêté interdisant jusqu'au 15 décembre 1964 l'accroissement des capacités de production établies à la date du 24 décembre 1959.

Cet arrêté fut pris sur pied des articles 4bis et 4ter de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, en observant la procédure prescrite par ces articles.

Le 25 novembre 1964, le Ministre des Affaires économiques prit, sans en avoir le pouvoir, un arrêté pr longeant l'arrêté précité jusqu'au 15 mars 1965. Cet ar a été annulé par le Conseil d'Etat. Saisi d'une nouvell requête du groupement professionnel, le Ministre des Affaires économiques prit le 10 mars 1965, sur base de articles 4bis et 4ter de l'arrêté-loi du 22 janvier 1

.../

et en observant la procédure prescrite, un arrêté interdisant jusqu'au 31 décembre 1969 l'accroissement des capacités de production existant à la date du 24 décembre 1959. Cette date de référence a entraîné l'annulation de l'arrêté par le Conseil d'Etat, étant donné que l'installation était permise entre le 16 décembre 1964 et le 15 mars 1965, puisque l'arrêté d'interdiction du 25 novembre 1964 avait été annulé pour absence de fondement légal.

Pour être complet, il importe de noter que le Ministre des Affaires économiques a pris le 7 mars 1969 un nouvel arrêté interdisant l'augmentation des capacités de production à partir du 12 mars 1969. Cet arrêté fait à son tour l'objet de trois recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

L'annulation des arrêtés du 25 novembre 1964 et du 10 mars 1965 a eu pour conséquence qu'est légale l'installation de nouvelles meuneries ainsi que l'augmentation de la capacité de production de meuneries existantes par ceux qui ont refusé de s'incliner devant des arrêtés déclarés illégaux. Le but du projet est d'interdire rétroactivement les installations et les accroissements qui ont pu se faire dès le 16 décembre 1964.

Le projet appelle les observations suivantes. Il interdit rétroactivement ce qui doit être considéré comme licite, et pour le futur porte atteinte à des droits acquis par une installation régulière. Pour le passé, l'interdiction ayant effet au 15 décembre 1964 et étant de plus assortie de peines, il en résulte, si l'on s'en tient au texte, que les contrevenants seront punissables même pour des faits antérieurs à la promulgation de la loi en projet, ce qui constituerait une violation de l'article 7, 1°, de la Convention de sauvegarde des droits de

l'homme et des libertés fondamentales à laquelle la Belgique est partie contractante. Aux termes de cette disposition "Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international".

Après avoir interdit rétroactivement toute installation nouvelle et toute augmentation de capacité de production à la date du 15 décembre 1964, la loi en projet maintient "les autorisations accordées par le Ministre des Affaires économiques avant la date de la publication de la présente loi". Le texte est imprécis car il n'indique pas de quelles dispositions légales ces autorisations sont l'application. Il peut s'agir d'autorisations accordées en vertu :

1° de l'arrêté annulé du Ministre des Affaires économiques du 25 novembre 1964, qui a prolongé l'application de l'arrêté ministériel du 21 décembre 1959 dont l'article 4 prévoit une autorisation ministérielle pour le remplacement du matériel déclassé ou hors d'usage ou le changement aux moyens de production, et dont l'article 6 prévoit qu'aucune nouvelle meunerie ne peut s'établir ou se mettre en marche sans autorisation;

2° de l'arrêté ministériel du 10 mars 1965, également annulé, dont l'article 5 soumet à autorisation la fusion juridique et/ou économique de deux meuneries et dont l'article 6 soumet à autorisation la reprise d'activité d'une meunerie arrêtée au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté ou la mise en activité d'une nouvelle meunerie ;

3° de l'arrêté ministériel du 7 mars 1969 dont les articles 5 et 7 sont semblables aux articles 5 et 6 de l'arrêté ministériel du 10 mars 1965.

Si la portée du texte de l'article 3 est de maintenir les autorisations résultant des arrêtés ministériels du 25 novembre 1964 et du 10 mars 1965, il entend valider tacitement une partie des dispositions réglementaires qui ont été annulées par le Conseil d'Etat et porterait ainsi atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée.

*

* *

Le projet appelle en outre les observations suivantes :

Article 2.

Le texte de la loi en projet substitue au principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans le secteur de la meunerie industrielle un système qui réserve, sans limitation de temps, le bénéfice de l'exploitation aux producteurs déjà installés. Jusqu'à présent, toutes les réglementations des capacités de production imposées en application de l'arrêté royal n°62 du 13 janvier 1935 ou des articles 4bis et 4ter de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 ont été de durée limitée. L'arrêté royal n°62 n'a d'ailleurs point voulu que les limitations de production puissent être absolues. Les producteurs nouveaux peuvent s'établir s'ils obtiennent l'autorisation du Roi, après avis du Conseil du contentieux économique. Dans un ordre d'idées présentant une certaine analogie, la loi du 20 mars 1969 portant approbation du protocole fait à Genève

.../...

le 30 mars 1967 portant reconduction de l'accord international sur l'huile d'olive de 1963, a prévu (article 2) que les protocoles portant reconduction de l'accord international sur l'huile d'olive de 1963 sortiront leur plein et entier effet pour autant, notamment, "que leur durée soit limitée".

A l'article 4, § 2, le mot (fusion) "juridique" paraît superflu. Le mot "fusionnantes" doit être remplacé par "fusionnées".

A l'article 5, alinéa 2, il faut dire "jusqu'à preuve du contraire" au lieu de "jusqu'à la preuve du contraire".

Au troisième alinéa du même article, les mots "et en son absence du Juge de Paix" peuvent être omis. Il serait préférable d'introduire in fine du projet la disposition transitoire suivante :

"Article (9).

Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions du Code judiciaire relatives à l'organisation et à la compétence des tribunaux de police, la compétence confiée au juge de police par l'article 5, alinéa 3, est exercée par le juge de paix."

A l'article 6, il faut dire "de la présente loi" au lieu de "de cette loi".

A l'article 6, § ler, la peine de l'emprisonnement doit être citée avant celle de l'amende.

.../...

Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 3, on remplacera les mots "in dit artikel" par les mots "in deze wet".

Le texte suivant est proposé pour l'article 6, § 1er :

" Les infractions aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés pris en exécution de celle-ci sont punies d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 26 à 20.000 francs ou d'une de ces peines seulement".

L'article 7 habilite les autorités désignées à l'article 6 à saisir les matières premières et les produits transformés et à les vendre au cas où elles seraient périssables. Cet article appelle plusieurs observations.

a) Il faut lire "à l'article 5" à la place de "article 6" puisque c'est l'article 5 qui prévoit que les infractions seront recherchées par les agents désignés par le Ministre des Affaires économiques.

b) A la différence de la version française, le texte néerlandais ne permet pas à ces autorités de vendre les matières premières et produits transformés. Il leur permet de les "faire vendre". Que les agents n'aient pas le pouvoir de vendre eux-mêmes semble résulter d'ailleurs du deuxième alinéa, qui prévoit que les matières premières et les produits transformés saisis sont vendus par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Mais le même alinéa ajoute

cependant "par l'intermédiaire des agents désignés par le Ministre", ce qui semble indiquer que la vente aura lieu "par les agents désignés par le Ministre" (des Affaires économiques) qui agiraient pour compte de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

c) L'article 7 prévoyant l'intervention d'un service du Ministère des Finances, selon des règles au surplus inhabituelles, il conviendrait que l'arrêté de présentation aux Chambres soit contresigné également par le Ministre des Finances.

Article 8.

Les règles relatives à la confiscation établies par cet article diffèrent de celles de l'article 42 du Code pénal. Il appartiendra au législateur d'apprécier s'il y a lieu de s'écarter des règles du droit commun.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

P. DE BOCK, staatsraden,
Mevrouw : G. CISELET, conseillers d'Etat,
Madame :

De Heren : G. ARONSTEIN, bijzitters van de
Messieurs : S. FREDERICQ, afdeling wetgeving,
assessoren de la
section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN, staatsraad.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

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

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.