

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 augustus 1995 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie en Telecommunicatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij een maandelijkse en driemaandelijkse balans van de bedrijvigheid, de beweging en de localisatie der voorraden bij de in- en uitvoerders, de raffinadeurs van petroleum en petroleumderivaten, alsmede van de voortbrengers van ruwe petroleum en van aardgas wordt voorgeschreven", heeft op 21 september 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications, le 8 août 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "prescrivant l'établissement d'un bilan mensuel et trimestriel de l'activité, du mouvement et de la localisation des stocks des importateurs, des exportateurs, des raffineurs du pétrole et des dérivés du pétrole, ainsi que des producteurs de pétrole brut et de gaz naturel", a donné le 21 septembre 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp beoogt met ingang van 1 januari 1996 bepaalde natuurlijke personen en rechtspersonen de verplichting op te leggen maandelijks en driemaandelijks een balans op te maken van de in- en uitvoer, de raffinage, de beweging en de lokalisatie van de voorraden, de bunkering en de leveringen op de Belgische markt, van ruwe petroleum, petroleumprodukten en van vloeibare petroleumgassen, alsmede van aardgas (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Die balansen dienen te worden opgemaakt op basis van een lijst van te verschaffen inlichtingen die vervat zijn in formulieren waarvan het model in bijlage bij het ontwerp is gevoegd (artikel 3 van het ontwerp). De betrokken statistische gegevens dienen overgemaakt te worden aan het Bestuur Energie van het Ministerie van Economische Zaken (artikel 4 van het ontwerp).

Uit de adviesaanvraag en uit de uitleg die door de gemachtigde van de Regering werd verstrekt, kan worden afgeleid dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om de verplichtingen die nu reeds voortvloeien uit het ministerieel besluit van 7 april 1961 waarbij het opmaken van een maandelijks en driemaandelijks statistiek van de bedrijvigheid, de beweging en de lokalisatie der voorraden bij de in- en uitvoerders, de raffinadeurs van petroleum en petroleumderivaten, alsmede van de voortbrengers van ruwe petroleum en van natuurlijk petroleumgas wordt voorgeschreven, uit te breiden en de controle op de naleving van deze verplichtingen te verbeteren.

.../...

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen. Klaarblijkelijk doelen de stellers van het ontwerp meer bepaald op artikel 3 van die wet. Van de door die wetsbepaling aan de bevoegde Ministers - en niet aan de Koning - verleende machtiging kan echter slechts gebruik worden gemaakt in uitzonderlijke omstandigheden waarbij 's lands economie in gevaar wordt gebracht alsook om dringende redenen. Artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 kan derhalve niet als rechtsgrond worden ingeroepen.

2. In een brief aan de auditeur-verslaggever reikt de gemachtigde van de Regering een andere rechtsgrond voor het ontwerp aan, met name de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974. De artikelen 25 tot 36 van die Overeenkomst voorzien in een informatiesysteem betreffende de internationale oliemarkt en leggen aan de deelnemende landen onder meer de verplichting op periodisch bepaalde inlichtingen te verstrekken met betrekking tot oliemaatschappijen die ressorteren onder hun rechtsmacht (zie inzonderheid de artikelen 27 en 33). Deze, weliswaar door de wetgever goedgekeurde internationale voorschriften, kunnen echter op zichzelf geen voldoende rechtsgrond opleveren voor het opleggen - in de interne rechtsorde - van verplichtingen aan derden, zoals die welke bedoeld zijn in het ontwerp, te meer

.../...

omdat het ontwerp tevens voorziet in een strafrechtelijke beteugeling van het niet nakomen van die verplichtingen (1).

3. Een voldoende rechtsbasis voor het ontwerp zou gevonden kunnen worden in artikel 16 van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek, luidens welke bepaling de Koning gemachtigd wordt om de regelen te bepalen die bij het houden van onderzoeken met zuiver documentair doel of bij het houden van onderzoeken met een administratief doel moeten worden nageleefd, alsmede om de verplichtingen te bepalen van de aan deze onderzoeken onderworpen personen.

Indien de stellers van het ontwerp toepassing wensen te maken van de voornoemde wetsbepaling dan dient het ontwerp echter, na grondig herwerkt te zijn teneinde rekening te houden met de in de wet van 4 juli 1962 neergelegde beperkingen, voor raadpleging te worden overgelegd aan de Hoge Raad voor de Statistiek, waarna het ontwerp kan worden onderzocht door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

(1) Vergelijk met het koninklijk besluit van 25 april 1977 betreffende de mededeling van inlichtingen nopens de bevoorrading van het land en van de verbruikers in aardolie en aardolieprodukten. Dat koninklijk besluit putte zijn rechtsgrond uit artikel 70 van de wet van 23 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-75. Die laatste wetsbepaling verleende aan de Koning de macht tot 31 december 1977 alle welkdanige maatregelen te nemen in verband met de bevoorrading van het land en van de verbruikers in energieprodukten, met inbegrip van de maatregelen ter uitvoering van de ter zake door België ingevolge internationale verdragen en overeenkomsten aangegane verbintenissen.

PORTEE DU PROJET.

Le projet soumis pour avis au Conseil d'Etat tend à imposer à certaines personnes physiques et morales, à partir du 1er janvier 1996, l'obligation d'établir un bilan mensuel et trimestriel de l'importation et de l'exportation, du raffinage, du mouvement et de la localisation des stocks, des soutes et des livraisons sur le marché belge, de pétrole brut, de produits pétroliers et des gaz de pétrole liquéfiés, ainsi que de gaz naturel (articles 1er et 2 du projet). Ces bilans doivent être élaborés sur la base d'une liste de renseignements à fournir, et qui sont mentionnés sur des formulaires dont le modèle est annexé au projet (article 3 du projet). Les données statistiques concernées doivent être transmises à l'Administration de l'Energie du Ministère des Affaires économiques (article 4 du projet).

Il peut être inféré de la demande d'avis et des précisions fournies par le délégué du Gouvernement, que les auteurs du projet entendent étendre les obligations qui découlent déjà à l'heure actuelle de l'arrêté ministériel du 7 avril 1961 prescrivant l'établissement d'une statistique mensuelle et trimestrielle de l'activité, du mouvement et de la localisation des stocks des importateurs, des exportateurs, des raffineurs de pétrole et des dérivés du pétrole, ainsi que des producteurs de pétrole brut et de gaz naturel de pétrole, et à améliorer le contrôle du respect de ces obligations.

.../...

FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le premier alinéa du préambule vise la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix. Les auteurs, manifestement, visent plus particulièrement l'article 3 de cette loi. L'autorisation donnée par cette disposition législative aux ministres compétents -et non au Roi- ne peut toutefois être mise en oeuvre que dans des circonstances exceptionnelles mettant en danger l'économie du pays, ainsi que pour des motifs d'urgence. L'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 ne peut, dès lors, être invoqué comme fondement légal.

2. Dans une lettre adressée à l'auditeur-rapporteur, le délégué du Gouvernement présente un autre fondement légal pour le projet, à savoir, la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'Annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974. Les articles 25 à 36 de cet Accord prévoient un système d'information relatif au marché pétrolier international et imposent aux pays participants notamment l'obligation de fournir périodiquement certains renseignements relatifs aux compagnies pétrolières qui relèvent de leur juridiction (voir notamment les articles 27 et 33). Ces prescriptions internationales, approuvées, il est vrai, par le législateur, ne peuvent toutefois procurer par elles-mêmes un fondement légal suffisant pour imposer -dans l'ordre juridique interne- des obligations à des tiers, telles que celles visées dans le projet, d'autant que celui-

.../...

ci prévoit également la répression pénale de l'inaccomplissement de ces obligations (1).

3. Un fondement légal suffisant pour le projet pourrait être trouvé à l'article 16 de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, disposition aux termes de laquelle le Roi est autorisé à fixer les règles suivant lesquelles s'effectueront les investigations dans un but purement documentaire ou les investigations dans un but administratif, ainsi que les obligations des personnes assujetties à ces investigations.

Si les auteurs du projet souhaitent faire application de la disposition législative précitée, il conviendrait cependant que le projet, après avoir été fondamentalement remanié, afin de tenir compte des restrictions prévues par la loi du 4 juillet 1962, soit soumis pour consultation au Conseil supérieur de statistique, après quoi il pourra être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

(1) Cf. l'arrêté royal du 25 avril 1977 relatif à la communication des informations concernant l'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers. Cet arrêté royal tenait son fondement légal de l'article 70 de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975. Cette dernière disposition législative accordait au Roi le pouvoir, jusqu'au 31 décembre 1977, de prendre toutes mesures généralement quelconques relatives à l'approvisionnement du pays et des consommateurs en produits énergétiques, en ce compris les mesures prises en exécution des engagements que la Belgique a souscrits en la matière par des traités et accords internationaux.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. J. CLEMENT, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M.
J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.