KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.848/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 november 2004 door de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering op het ontwerp van programmawet (Sociaal Stookoliefonds), heeft op 6 december 2004 het volgende advies gegeven:

1. 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 spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

"On observera que l'urgence qui justifie l'habilitation consentie au Roi, et qui a été justifiée dans la note sur la base de laquelle le Conseil des ministres a, lors de sa réunion du 22 octobre 2004, adopté les dispositions proposées, est patente au point que le secteur pétrolier a accepté de préfinancer les mesures en cause.

En effet, le 28 septembre 2004, le baril de brut a franchi la barre des 50 dollars à New-York, seuil symbolique par rapport à une éventuelle nouvelle crise pétrolière. Le prix du pétrole s'est élevé au même niveau que celui atteint lors de la crise qui a précédé la guerre du Golf en 1991.

Différents facteurs concourent à cette augmentation spectaculaire des prix pétroliers:

- la demande croît aujourd'hui à un rythme très fort. Cette demande est notamment tirée par la croissance économique en Chine et dans d'autres marchés émergents;
- la baisse du taux de raffinage aux USA et en Europe, la situation géopolitique au Moyen-Orient et les sabotages en Irak, affectent l'offre de produits pétroliers;
- des facteurs structurels pèsent également lourdement sur le marché pétrolier. Il s'agit notamment de l'équilibre très serré entre l'offre et la demande sur le marché international;
- cette tendance à la hausse des prix est également fortement amplifiée par des achats spéculatifs très sensibles aux facteurs psychologiques.

Rien ne permet donc d'espérer à court terme une évolution structurelle favorable qui rendrait inutile et non indispensable les dispositions proposées.

Cette situation affecte évidemment directement le prix du mazout de chauffage en Belgique.

Depuis le 1er janvier 2004, le prix du mazout de chauffage a augmenté de plus de 60 %.

Cet alourdissement de la facture a pour conséquence de retarder au maximum, notamment chez les ménages les plus démunis, la commande de gasoil de chauffage dans l'espoir d'une hypothétique réduction de son prix.

Cette attitude compréhensible pourrait toutefois entraîner des situations socialement dramatiques à l'approche des premiers refroidissements climatiques.

Pour une commande de 1000 litres, cette majoration de 60 % des prix du mazout de chauffage amputerait de 30 % les revenus mensuels d'un bénéficiaire du revenu d'intégration isolé.

.../...

Le prix du mazout de chauffage se situe plus ou moins au même niveau (0,4475 i/litre) que celui qui avait justifié, en septembre 2000, l'intervention du Gouvernement fédéral pour octroyer une allocation à titre d'intervention dans les frais de gasoil de chauffage en faveur des personnes à faibles revenus."

*
* *

2. 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 te vervullen vormvereisten.

*
* *

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. Luidens de ontworpen paragraaf 1 worden de overtredingen van de bepalingen van artikel 246, §§ 2 en 3 (lees: artikel 217, §§ 2 en 3), van de ontworpen programmawet [(1)] bestraft met een gevangenisstraf van een week tot twee maanden en met een geldboete van tien maal de ontdoken bijdrage, met een minimum van 250 euro, of met één van deze straffen alleen.

Die bepaling dient getoetst te worden aan o.m. het wettigheidsbeginsel in strafzaken, gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Dat beginsel gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag

---

(1) Ontwerp van programmawet, *Parl. St.*, Kamer, 2004-05, nrs. 51-1437/1 en 51-1437/2.

al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die de feiten begaat, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van zijn daden kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de rechter voorzover zij de bijzondere eisen ter zake van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan de strafwetten moeten voldoen, niet miskent [(2)].

De ontworpen paragraaf 1 maakt in het geheel niet duidelijk op de overtreding van welke bepalingen straffen gesteld worden. In artikel 217, §§ 2 en 3, van de ontworpen programmawet is immers geen sprake van handelingen die particulieren moeten stellen of die ze niet mogen stellen. Ter voldoening aan het wettigheidsbeginsel moet de ontworpen paragraaf de strafbare handelingen ondubbelzinnig omschrijven.

4. Naar luid van de ontworpen paragraaf 3 kunnen "indien het Sociaal Stookoliefonds de taken bepaald in artikel 246, § 3 (lees: artikel 217, § 3), niet naleeft, (...) de toezichthoudende ambtenaren, die door de Koning worden bepaald, op basis van de beschikbare gegevens een administratieve geldboete opleggen, waarvan het bedrag niet hoger mag zijn dan 25.000 euro, overeenkomstig de regelen die de Koning bepaalt".

De afdeling wetgeving begrijpt niet goed hoe die bepaling moet worden toegepast in het licht van het ontworpen artikel 217, § 3, naar luid waarvan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit onder meer de opdrachten en de modaliteiten inzake de organisatie en de werking van het Sociaal Stookoliefonds bepaalt. Zoals die laatste bepaling is geformuleerd, lijkt dit Fonds immers geen van de Staat te onderscheiden rechtspersoon te zijn. Het heeft dan ook geen zin om in de mogelijkheid van bestraffing van het Fonds te voorzien.

5.1. De Nederlandse en de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 4 zouden beter op elkaar afgestemd moeten worden. Zo wordt in de Nederlandse tekst de Koning

---

(2) Arbitragehof, 6 oktober 2004, nr. 157/2004, overw. B.33.

gemachtigd strafsancties en administratieve geldboeten te bepalen "voor inbreuken op de bepalingen van deze wet", terwijl luidens de Franse tekst deze delegatie wordt verleend "pour des infractions aux dispositions des arrêtés d'exécution de la présente loi". De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de Franse tekst van het amendement het best de bedoeling van de stellers ervan weergeeft.

5.2. Volgens de ontworpen paragraaf 4 kan de Koning o.m. strafsancties bepalen voor inbreuken op de bepalingen van de besluiten genomen ter uitvoering van de ontworpen wet. Die strafsancties mogen niet hoger zijn dan de bedragen vervat "in het maximum bepaald in de § 1, § 2 en § 3" [(3)].

5.2.1. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering [(4)]. Uit die grondwettelijke bepalingen blijkt m.a.w. dat het bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is, alsmede het bepalen van straffen, een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid is.

5.2.2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet gaat evenwel niet zover dat het de wetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de vervolging zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voorzover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld [(5)].

---

(3) Allicht is het niet de bedoeling om in de ontworpen paragraaf 4 te verwijzen naar de ontworpen paragraaf 2. In deze laatste paragraaf is immers geen sprake is van een "maximum".

(4) Arbitragehof, 20 oktober 2004, nr. 158/2004, overw. B.5.3.

(5) Arbitragehof, 18 november 1998, nr. 114/98, overw. B.3.

Te dezen moet worden vastgesteld dat de ontworpen paragraaf 4 niet aan deze beginselen beantwoordt. Er moet precies worden bepaald welke artikelen van de ontworpen programmawet aanleiding kunnen geven tot uitvoeringsbesluiten waarvan de niet-naleving strafbaar kan worden gesteld.

5.2.3. Artikel 14 van de Grondwet verbiedt dat de wetgever zijn volledige bevoegdheid tot het invoeren van straffen afstaat. Wel mag de wetgever de Koning opdragen de overtredingen nader te omschrijven en de straffen te bepalen die op elk daarvan toepasselijk zijn, mits in de wet zelf de minimum- en maximumgrenzen van de straf worden aangegeven.

De ontworpen paragraaf 4 voorziet echter enkel in een maximumgrens. Die paragraaf moet op dit punt worden aangepast, tenminste wat de strafsancties betreft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.848/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, le 30 novembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement au projet de loi-programme (Fonds Social Mazout)", a donné le 6 décembre 2004 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 comme suit:

"On observera que l'urgence qui justifie l'habilitation consentie au Roi, et qui a été justifiée dans la note sur la base de laquelle le Conseil des ministres a, lors de sa réunion du 22 octobre 2004, adopté les dispositions proposées, est patente au point que le secteur pétrolier a accepté de préfinancer les mesures en cause.

En effet, le 28 septembre 2004, le baril de brut a franchi la barre des 50 dollars à New-York, seuil symbolique par rapport à une éventuelle nouvelle crise pétrolière. Le prix du pétrole s'est élevé au même niveau que celui atteint lors de la crise qui a précédé la guerre du Golf en 1991.

Différents facteurs concourent à cette augmentation spectaculaire des prix pétroliers:

- la demande croît aujourd'hui à un rythme très fort. Cette demande est notamment tirée par la croissance économique en Chine et dans d'autres marchés émergents;
- la baisse du taux de raffinage aux USA et en Europe, la situation géopolitique au Moyen-Orient et les sabotages en Irak, affectent l'offre de produits pétroliers;
- des facteurs structurels pèsent également lourdement sur le marché pétrolier. Il s'agit notamment de l'équilibre très serré entre l'offre et la demande sur le marché international;
- cette tendance à la hausse des prix est également fortement amplifiée par des achats spéculatifs très sensibles aux facteurs psychologiques.

Rien ne permet donc d'espérer à court terme une évolution structurelle favorable qui rendrait inutile et non indispensable les dispositions proposées.

Cette situation affecte évidemment directement le prix du mazout de chauffage en Belgique.

Depuis le 1er janvier 2004, le prix du mazout de chauffage a augmenté de plus de 60 %.

Cet alourdissement de la facture a pour conséquence de retarder au maximum, notamment chez les ménages les plus démunis, la commande de gasoil de chauffage dans l'espoir d'une hypothétique réduction de son prix.

Cette attitude compréhensible pourrait toutefois entraîner des situations socialement dramatiques à l'approche des premiers refroidissements climatiques.

Pour une commande de 1000 litres, cette majoration de 60 % des prix du mazout de chauffage amputerait de 30 % les revenus mensuels d'un bénéficiaire du revenu d'intégration isolé.

.../...

Le prix du mazout de chauffage se situe plus ou moins au même niveau (0,4475 i/litre) que celui qui avait justifié, en septembre 2000, l'intervention du Gouvernement fédéral pour octroyer une allocation à titre d'intervention dans les frais de gasoil de chauffage en faveur des personnes à faibles revenus."

*
* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*
* *

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

3. Selon le paragraphe 1er en projet, les infractions aux dispositions de l'article 246, §§ 2 et 3 (lire: article 217, §§ 2 et 3), de la loi-programme en projet (1) sont punies d'un emprisonnement d'une semaine à deux mois et d'une amende de dix fois la contribution éludée, avec un minimum de 250 euros, ou d'une de ces peines.

Cette disposition doit être examinée à la lumière, notamment, du principe de la légalité des peines, garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce principe procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui commet les faits puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale

(1) Projet de loi-programme, *Doc. Parl.*, Chambre, 2004-05, nos 51-1437/1 et 51-1437/2.

de ses actes et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Le principe de la légalité des peines n'empêche toutefois pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge, pour autant qu'elle ne méconnaisse pas les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale [(2)].

Le paragraphe 1er en projet ne précise nullement les dispositions dont le non-respect est assorti de peines. En effet, l'article 217, §§ 2 et 3, de la loi-programme en projet ne fait pas état d'actes que des particuliers doivent faire ou ne peuvent faire. En vue de satisfaire au principe de la légalité, le paragraphe en projet doit définir sans équivoque les actes punissables.

4. Selon le paragraphe 3 en projet, "au cas où le Fonds Social Mazout n'observe pas les tâches visées par à (lire: «par» ou «à») l'article 246, § 3 (lire: article 217, § 3), les agents effectuant la surveillance, qui sont déterminés par le Roi, pourront, sur (lire: sur la) base des informations disponibles, lui infliger une amende administrative dont le montant ne pourra pas être supérieur à 25.000 EUR (lire: euros), moyennant le respect des dispositions que fixe le Roi".

La section de législation perçoit mal comment cette disposition doit être appliquée à la lumière de l'article 217, § 3, en projet, selon lequel le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, notamment les missions ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement du Fonds Social Mazout. Telle que cette dernière disposition a été formulée, ce Fonds ne semble en effet pas être une personne morale distincte de l'État. Il est dès lors inutile de prévoir la possibilité de le sanctionner.

5.1. Il y a lieu d'harmoniser les textes néerlandais et français du paragraphe 4 en projet. Ainsi, le texte néerlandais habilite le Roi à fixer des sanctions pénales et des amendes administratives "voor inbreuken op de bepalingen van deze wet" alors qu'aux termes du texte français, cette délégation est accordée "pour des infractions aux

---

(2) Cour d'arbitrage, 6 octobre 2004, n° 157/2004, cons. B.33.

dispositions des arrêtés d'exécution de la présente loi". Le fonctionnaire délégué a déclaré que le texte français de l'amendement traduit le mieux l'intention de ses auteurs.

5.2. Selon le paragraphe 4 en projet, le Roi peut notamment fixer des sanctions pénales pour des infractions aux dispositions des arrêtés pris en exécution de la loi en projet. Ces sanctions ne peuvent être supérieures au "maximum fixé au § 1er, § 2, et § 3" (3).

5.2.1. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue (4). En d'autres termes, il appert de ces dispositions constitutionnelles qu'il est de la compétence exclusive du législateur de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles ainsi que de fixer des peines.

5.2.2. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution ne va toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de la poursuite. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur (5).

---

(3) L'intention n'est assurément pas de faire référence dans le paragraphe 4 en projet au paragraphe 2 en projet. En effet, ce dernier ne fait aucunement état d'un "maximum".

(4) Cour d'arbitrage, 20 octobre 2004, n° 158/2004, cons. B.5.3.

(5) Cour d'arbitrage, 18 novembre 1998, n° 114/98, cons. B.3.

En l'espèce, force est de constater que le paragraphe 4 en projet ne répond pas à ces principes. Il convient de déterminer précisément quels articles de la loi-programme en projet peuvent donner lieu à des arrêtés d'exécution dont le non-respect est punissable.

5.2.3. L'article 14 de la Constitution interdit que le législateur délègue l'intégralité de son pouvoir d'établir des peines. Le législateur peut toutefois habiliter le Roi à préciser les infractions et à fixer les peines applicables à chacune d'entre elles si la loi indique elle-même les taux minimum et maximum de la peine.

Le paragraphe 4 en projet ne prévoit toutefois qu'un taux maximum. Ce paragraphe devra être adapté sur ce point, du moins en ce qui concerne les sanctions pénales.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur chef de section f.f.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT