

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 38.477/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 38.477/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 mei 2005 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot bepaling van de prioritaire eindgebruikers van aardolieproducten", heeft op 9 juni 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 27 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "déterminant les consommateurs finaux prioritaires de produits pétroliers", a donné le 9 juin 2005 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt een systeem uit te werken van prioritaire toedeling van aardolieproducten, dat in geval van een bevoorradingscrisis in werking kan worden gesteld ¹. Daartoe worden prioritaire prestaties (artikel 1, § 1), prioritaire eindgebruikers wat betreft minerale olie (artikel 1, § 2) en prioritaire eindgebruikers wat betreft motorbrandstoffen bepaald (artikel 1, § 3).

2. Rechtsgrond daartoe wordt gezocht in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, op grond waarvan de minister die de economische zaken onder zijn bevoegdheid heeft, onder meer de verdeling van de producten en de grondstoffen die hij aanwijst, kan reglementeren of controleren.

Met betrekking tot die rechtsgrond kan worden verwezen naar het advies 33.901/1/V van 29 augustus 2002 ², waarin de Raad van State, afdeling wetgeving, het volgende heeft opgemerkt:

"Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 1971 betreffende de economische reglementering en de prijzen - wet houdende wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land, 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 ontredde dreigt te worden en dringend maatregelen dienen te worden getroffen in het algemeen belang ³.

(1) Dit laatste aspect komt evenwel onvoldoende tot uiting in het ontwerp.

(2) Advies over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 houdende verplichting inzake opslagmiddelen en opslag van aardolieproducten, gewijzigd bij koninklijke besluiten van 1 juni 1976 en van 15 oktober 1997".

(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.

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 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 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.

Conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit, nu er geen uitzonderlijke omstandigheden zoals omschreven in het advies 33.901/1/V kunnen worden ingeroepen, geen rechtsgrond kan vinden in artikel 3 van de wet van 22 januari 1945. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat het ontwerp bedoeld is om in geval van een bevoorradingscrisis te worden gehanteerd, nu de bevoegdheid van de minister niet is gekoppeld aan het bereiken van een bepaalde doelstelling, maar wel aan het bestaan van bepaalde omstandigheden, die in dit geval niet aanwezig zijn.

Nu de Raad van State, afdeling wetgeving, geen andere rechtsgrond voor het ontworpen besluit ziet, ziet hij af van een nader onderzoek van het ontwerp.

⁽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.

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

⁽⁷⁾ *Ibid*, p. 97.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à mettre en place un système d'attribution prioritaire de produits pétroliers pouvant être activé en cas de crise d'approvisionnement ¹. À cet effet, il détermine les prestations prioritaires (article 1^{er}, § 1^{er}), les consommateurs finaux prioritaires en ce qui concerne l'huile minérale (article 1^{er}, § 2) et les consommateurs finaux prioritaires en ce qui concerne les carburants pour moteur (article 1^{er}, § 3).

2. Le fondement juridique requis à cet effet est recherché à l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, en vertu duquel le ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions peut réglementer ou contrôler notamment la répartition des produits et matières premières qu'il désigne.

Pour ce qui est du fondement juridique en question, on se reportera à l'avis 33.901/1/V du 29 août 2002 ², dans lequel le Conseil d'État, section de législation, a émis les observations suivantes:

"Au cours des travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique et les prix, qui modifie 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 (et non au Roi) 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.

(1) Ce dernier aspect n'est pas suffisamment mis en avant dans le projet.

(2) Avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 11 octobre 1971 relatif aux obligations de moyens de stockage et de stockage de produits pétroliers, modifié par les arrêtés royaux du 1^{er} juin 1976 et du 15 octobre 1997".

(3) Déclarations du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, rapport de M. 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 de M. Martens, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-71, n° 682, p. 53.

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 1^{er}, 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 exceptionnelle qui pourrait causer de graves préjudices à l'économie nationale 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."

La conclusion qui s'impose dès lors est que, puisque l'on ne peut invoquer de circonstances exceptionnelles telles que décrites dans l'avis 33.901/1/V, l'arrêté en projet ne saurait trouver un fondement juridique à l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945. Il est indifférent à cet égard que le projet soit censé s'appliquer en cas de crise d'approvisionnement, la compétence du ministre n'étant pas liée à la réalisation d'un objectif déterminé, mais à l'existence de certaines circonstances qui, en l'espèce, font défaut.

N'apercevant pas d'autre fondement juridique pour l'arrêté en projet, le Conseil d'État, section de législation, renonce à examiner le projet plus avant.

⁽⁴⁾ Rapport de M. 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.

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

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 97.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

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

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME