KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.877/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 februari 2006 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van 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", heeft op 28 februari 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt een aanvulling van 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.

Met deze aanvulling wordt beoogd een systeem op te zetten voor het preventief nemen van maatregelen bij een bevoorradingscrisis in aardolieproducten, door het verlenen van een aantal machtigingen aan de Koning om ten tijde van normale marktomstandigheden een programma tot beperking van de vraag en regels voor de internationale en nationale toebedeling en voor de inzet van de verplichte voorraden aardolie en aardolieproducten op te stellen en publiek te maken.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. De tekst van het voorontwerp moet alleen worden voorafgegaan door een besluit tot indiening van een wetsontwerp. Derhalve dienen het eerste, het tweede en het derde lid uit de aanhef te worden weggelaten.

4. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 2, § 1, schrijve men: "... bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad:".

5. In het ontworpen artikel 2, § 1, 2° (artikel 2, 2°, van het ontwerp), schrijve men "de maatregelen bedoeld in de artikelen 6 en 7 van dezelfde Overeenkomst, ...".

6. In het ontworpen artikel 2, § 1, 3° (artikel 2, 2°, van het ontwerp), schrijve men "Dit besluit wordt genomen na overleg ..." in plaats van "Hierover pleegt de Koning voorafgaand overleg ...".

7. In het ontworpen artikel 2 (artikel 2, 2°, van het ontwerp), schrijve men "§ 2" in plaats van "§ 3".

8. Luidens het ontworpen artikel 4, § 1 (artikel 2, 4°, van het ontwerp), worden gestraft met gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met een geldboete van vijftig tot twintigduizend euro of met één van deze straffen alleen, zij die de bepalingen van deze wet en van de uitvoeringsbesluiten van deze wet overtreden.

Zulk een bepaling staat op gespannen voet met het proportionaliteitsbeginsel in strafzaken dat impliceert dat de opgelegde straf, in verhouding tot de gepleegde feiten, niet onevenredig zwaar is. Op dit punt kan een strafbepaling als die van het ontwerp een probleem doen rijzen, omdat voor de overtredingen van alle uitvoeringsbesluiten in een zelfde strafmaat wordt voorzien. De ontworpen bepaling houdt m.a.w. geen rekening met de ernst van de inbreuk. De toepasselijke straffen zijn integendeel dezelfde, ongeacht of het bijvoorbeeld gaat om een inhoudelijke overtreding dan wel om het loutere verzuim een vormvereiste na te leven.

.../...

Om aan dit laatste bezwaar tegemoet te komen, verdient het aanbeveling om de ontworpen bepaling aan te vullen met een bepaling die machtiging verleent aan de Koning om (binnen de door de wetgever te bepalen grenzen) de strafmaat voor elk van de overtredingen van de door hem genomen besluiten vast te stellen.

9. Luidens het ontworpen artikel 4, § 3 (artikel 2, 4°, van het ontwerp), leveren de processen-verbaal bewijs op tot bewijs van het tegendeel.

Die regel vormt een uitzondering op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en, zoals er door het Arbitragehof werd op gewezen, derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken [2].

Het verdient aanbeveling een verantwoording te geven voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de in het ontworpen artikel 4, § 3, bedoelde processen-verbaal.

10. Het ontworpen artikel 4, § 4, eerste lid, 2° (artikel 2, 4°, van het ontwerp), vermeldt de mogelijkheid van inbeslagname. Met betrekking tot deze onderzoeksdaad dient te worden voorzien in de mogelijkheid van een rechterlijke controle, naar analogie van het bepaalde in artikel 28*sexies* van het Wetboek van Strafvordering.

---

(2) Arbitragehof, nr. 40/2000, 6 april 2000, B.14.1 en Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.877/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 10 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant modification de 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", a donné le 28 février 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à compléter 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.

On entend ainsi élaborer un système permettant de prendre des mesures préventives afin de pouvoir faire face à une crise dans l'approvisionnement des produits pétroliers en conférant un certain nombre de délégations au Roi l'autorisant, au moment où les conditions du marché sont normales, à établir et à publier un programme de restriction de la demande ainsi que des règles de répartition internationale et nationale et de constitution obligatoire de stocks de pétrole et de produits pétroliers.

EXAMEN DU TEXTE

3. Seul un arrêté de présentation d'un avant-projet de loi doit précéder le texte de l'avant-projet. Les premier, deuxième et troisième alinéas doivent par conséquent être omis du préambule.

---

(1) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes juridiques supérieures.

4. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 2, § 1er, en projet, on écrira: "... bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad:".

5. Dans l'article 2, § 1er, 2°, en projet (article 2, 2°, du projet), on écrira "les mesures visées aux articles 6 et 7 du même Accord, ...".

6. Dans l'article 2, § 1er, 3°, en projet (article 2, 2°, du projet), on écrira "Cet arrêté est pris après concertation avec ..." au lieu de "À cette fin, il consulte auparavant ...".

7. Dans l'article 2 en projet (article 2, 2°, du projet), il y a lieu d'écrire "§ 2" au lieu de "§ 3".

8. L'article 4, § 1er, en projet (article 2, 4°, du projet), dispose que sont punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante à vingt mille francs (lire: euros) ou d'une de ces peines seulement, ceux qui enfreignent les dispositions de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci.

Pareille disposition se heurte au principe de proportionnalité en matière pénale impliquant que la peine infligée ne soit pas démesurément lourde par rapport aux faits commis. De ce point de vue, une sanction telle que celle prévue dans le projet risque de poser un problème, un seul et même taux de la peine étant attaché à l'infraction à tous les arrêtés d'exécution. En d'autres termes, la disposition en projet ne prend pas la gravité de l'infraction en considération. Au contraire, les peines applicables sont identiques, qu'il s'agisse par exemple d'une infraction matérielle ou, simplement, de l'inaccomplissement d'une formalité.

Pour remédier à cette dernière objection, il est recommandé de compléter la disposition en projet, en y insérant une disposition donnant au Roi le pouvoir de déterminer (dans les limites qu'il appartiendra au législateur de définir) le taux de la peine applicable à chacune des infractions aux arrêtés qu'il a pris.

9. Selon l'article 4, § 3, en projet (article 2, 4°, du projet), les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

.../...

Cette règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et partant, comme la Cour d'arbitrage l'a souligné, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui en résulte doit être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre les droits du prévenu d'une manière disproportionnée [2].

Il est recommandé de justifier l'attribution d'une valeur probante particulière aux procès-verbaux visés à l'article 4, § 3, en projet.

10. L'article 4, § 4, alinéa 1er, 2°, en projet (article 2, 4°, du projet) prévoit la possibilité de saisie. Par analogie avec la disposition de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, il y a lieu de prévoir la possibilité d'un contrôle judiciaire de cet acte d'information,.

---

(2) Cour d'arbitrage, n° 40/2000, 6 avril 2000, B.14.1 et Cour d'arbitrage, n° 16/2001, 14 février 2001, B.12.1.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. -M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, 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. D. ALBRECHT.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. -M. GOOSSENS D. ALBRECHT