

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.289/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 april 2006 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot goedkeuring van de statuten van APETRA", heeft op 25 april 2006 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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door het feit dat de Belgische Staat krachtens internationale verplichtingen ertoe gehouden is 90 dagen minimumvoorwaarden aardolieproducten aan te houden zoals nader bepaald in de richtlijn 68/414/EEG, gewijzigd door de richtlijn 98/93/EG, en de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma opgemaakt te Parijs op 18 november 1974 en bekrachtigd door de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma. De hoogdringendheid vloeit tevens voort uit de ingebrekestelling aan België door het Internationaal Energie Agentschap op de ministeriële bijeenkomst van 5 mei 2005 en door de Europese Commissie via haar betekening van 5 juli 2005. De Regering acht het van groot belang dat België zo snel mogelijk in regel is met de internationale verplichtingen om het optimaal functioneren van de markt te waarborgen. Daarom heeft de Regering beslist een nieuw voorraadsysteem in leven te roepen dat ons land in staat stelt kwalitatief en kwantitatief te beantwoorden aan zijn internationale verplichtingen. Onderhavig besluit legt de statuten van APETRA vast".

*

* *

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 vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de goedkeuring van de statuten van de naamloze vennootschap van publiek recht "APETRA".

.../...

Rechtsgrond daartoe wordt gezocht in artikel 29, § 1, van de wet van 26 januari 2006 betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop. Krachtens die bepaling worden de statuten van APETRA door de Koning bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Te dezen worden die statuten evenwel goedgekeurd, en niet vastgesteld. Het ontworpen besluit dient derhalve op dit vlak in overeenstemming met de rechtsgrond te worden gebracht.

4. In de veronderstelling dat de statuten van APETRA worden vastgesteld bij koninklijk besluit, kunnen met betrekking tot die statuten nog de volgende opmerkingen worden gemaakt.

4.1. De statuten van APETRA dienen, gelet op hun aard zelf, in beginsel beperkt te blijven tot regels betreffende de eigenlijke interne organisatie en werking van de vennootschap.

Bovendien kunnen zij geen betrekking hebben op aangelegenheden waarvan de regeling door andere bepalingen van de wet van 26 januari 2006 dan artikel 29, § 1, aan de Koning is opgedragen. De regels genomen met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 26 januari 2006, die bijgevolg in de statuten worden opgenomen, kunnen immers slechts worden gewijzigd door de algemene vergadering van APETRA (mits ze goedgekeurd worden door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad), terwijl de regels die zijn tot stand gekomen op grond van andere delegatiebepalingen door de Koning kunnen worden gewijzigd (naargelang het geval, al dan niet na overleg in de Ministerraad).

Voorts bevatten de statuten systematisch bepalingen die reeds in de wet van 26 januari 2006 (of in andere wettelijke of reglementaire bepalingen) voorkomen. De opname van zulke bepalingen kan slechts geoorloofd zijn wanneer dat noodzakelijk is voor een goed begrip van de statuten. Het verdient alsdan aanbeveling de aard van de

.../...

betrokken regels door een geëigende formulering te verduidelijken ("overeenkomstig artikel ... van de wet van ..."), teneinde geen verwarring te doen ontstaan over de juridische aard van de betrokken bepalingen.

De zo-even in herinnering gebrachte noodzaak tot beperking van het voorwerp van de statuten impliceert onder meer dat de bepalingen betreffende de werking en de nadere bevoegdheden van de raad van bestuur, de onverenigbaarheden in hoofde van de leden van de raad van bestuur en het directiecomité, het administratief toezicht en de financiële controle uit de statuten moeten worden gelicht.

Binnen de perken van de onderscheiden rechtsgronden (de artikelen 26, § 2, 27, § 2, en 39 van de wet van 26 januari 2006 ⁽¹⁾), kunnen die aangelegenheden wel het voorwerp uitmaken van andere reglementaire bepalingen.

4.2. Het is twijfelachtig of er voor artikel 20, § 3, van de statuten afdoende rechtsgrond is. In die bepaling wordt immers, zij het tijdelijk, voorbijgegaan aan de in artikel 26, § 1, van de wet van 26 januari 2006 vervatte regel dat de leden van de raad van bestuur worden voorgedragen hetzij door de overheid, hetzij door de aardoliesector.

4.3. Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, niet kunnen onderzoeken of de statuten geen bepalingen bevatten die afwijken van dwingende bepalingen uit de vennootschapswetgeving, waartoe noch een bepaling uit de wet van 26 januari 2006, noch enige andere wetsbepaling de nodige rechtsgrond biedt.

⁽¹⁾ Wat dit laatste artikel betreft dient te worden opgemerkt dat de Koning, mede gelet op artikel 180 van de Grondwet, uit dat artikel niet de bevoegdheid kan putten nieuwe bevoegdheden aan het Rekenhof toe te kennen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor 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 40.289/3

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 19 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "visant à l'approbation des statuts d'APETRA", a donné le 25 avril 2006 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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

"door het feit dat de Belgische Staat krachtens internationale verplichtingen ertoe gehouden is 90 dagen minimumvoorwaarden aardolieproducten aan te houden zoals nader bepaald in de richtlijn 68/414/EEG, gewijzigd door de richtlijn 98/93/EG, en de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma opgemaakt te Parijs op 18 november 1974 en bekrachtigd door de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma. De hoogdringendheid vloeit tevens voort uit de ingebrekestelling aan België door het Internationaal Energie Agentschap op de ministeriële bijeenkomst van 5 mei 2005 en door de Europese Commissie via haar betekening van 5 juli 2005. De Regering acht het van groot belang dat België zo snel mogelijk in regel is met de internationale verplichtingen om het optimaal functioneren van de markt te waarborgen. Daarom heeft de Regering beslist een nieuw voorraadsysteem in leven te roepen dat ons land in staat stelt kwalitatief en kwantitatief te beantwoorden aan zijn internationale verplichtingen. Onderhavig besluit legt de statuten van APETRA vast".

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*

* *

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet l'approbation des statuts de la société anonyme de droit public "APETRA".

.../...

Le fondement juridique à cet effet est recherché dans l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises. En vertu de cette disposition, les statuts d'APETRA sont fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Or, en l'occurrence ces statuts sont approuvés et non pas fixés. L'arrêté en projet doit par conséquent être conformé au fondement juridique sur ce point.

4. Dans l'hypothèse où ils seraient fixés par arrêté royal, les statuts d'APETRA appellent en outre les observations suivantes.

4.1. Compte tenu de leur nature même, les statuts d'APETRA doivent se limiter en principe aux règles relatives à l'organisation interne et au fonctionnement proprement dits de la société.

En outre, ils ne peuvent porter sur des questions que d'autres dispositions de la loi du 26 janvier 2006 que l'article 29, § 1^{er}, chargent le Roi de régler. Les règles fixées en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2006, qui seront par conséquent inscrites dans les statuts, ne pourront en effet être modifiées que par l'assemblée générale d'APETRA (moyennant approbation par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres), alors que les règles élaborées sur la base d'autres délégations pourront être modifiées par le Roi (selon le cas, après délibération ou non en Conseil des ministres).

De plus, les statuts comportent systématiquement des dispositions qui figurent déjà dans la loi du 26 janvier 2006 (ou dans d'autres dispositions légales ou réglementaires). L'incorporation de telles dispositions ne peut être admise que si elles sont nécessaires à la bonne compréhension des statuts. Dans ce cas, il est recommandé de préciser la nature des règles en question par la formule appropriée ("conformément à l'article ... de la loi du ..."), afin qu'il n'y ait pas de confusion quant à la nature juridique des dispositions en question.

La nécessaire limitation de l'objet des statuts, qui vient d'être rappelée, implique notamment que les dispositions concernant le fonctionnement et les attributions spécifiques du conseil d'administration, les incompatibilités pour les membres du conseil d'administration et du comité de direction, la tutelle administrative et le contrôle financier doivent être distraites des statuts.

Dans les limites des différents fondements juridiques (les articles 26, § 2, 27, § 2, et 39 de la loi du 26 janvier 2006 ⁽¹⁾), ces questions peuvent néanmoins faire l'objet d'autres dispositions réglementaires.

4.2. Il est douteux que l'article 20, § 3, des statuts repose sur un fondement juridique suffisant. En effet, cette disposition passe outre, fût-ce provisoirement, à la règle inscrite à l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2006, selon laquelle les membres du conseil d'administration sont proposés soit par l'autorité, soit par le secteur pétrolier.

4.3. Dans le délai qui lui a été imparti, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu examiner si les statuts ne comportent pas de dispositions dérogeant à des dispositions obligatoires de la législation sur les sociétés, dérogations pour lesquelles aucune disposition de la loi du 26 janvier 2006, ni aucune autre disposition législative ne procurent le fondement juridique requis.

⁽¹⁾ Concernant ce dernier article, il y a lieu d'observer que le Roi, eu égard notamment à l'article 180 de la Constitution, ne peut en tirer le pouvoir d'attribuer de nouvelles compétences à la Cour des comptes.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur 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. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT