

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.596/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 mei 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 vaststellen van de regelen aangaande de controle op APETRA", heeft op 1 juni 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 de omstandigheid

"dat de Belgische Staat krachtens internationale verplichtingen ertoe gehouden is 90 dagen minimumvoorraden 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. Tevens vloeit de hoogdringendheid 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 haar internationale verplichtingen om het optimaal functioneren van de markt te waarborgen. Daarom heeft de Regering beslist om een nieuw voorraadsysteem, dat ons land in staat stelt kwalitatief en kwantitatief te beantwoorden aan zijn internationale verplichtingen, in werking moet treden. Huidig besluit legt de regels inzake de controle door de Regeringscommissaris en de financiële en administratieve controle op APETRA vast. Opdat APETRA zo snel mogelijk operationeel moet kunnen zijn is het bijgevolg dringend noodzakelijk dit besluit te nemen".

*

* *

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 leidt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

.../...

3. Het ontworpen besluit bevat een aantal bepalingen die slechts regels uit 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, overnemen of parafraseren, zoals artikel 2, § 1, eerste lid, artikel 2, § 2, artikel 4, § 1, en artikel 4, § 2, eerste lid, of regels in herinnering brengen die voortvloeien uit wettelijke bepalingen die op APETRA van toepassing zijn verklaard ⁽¹⁾, zoals artikel 4, § 3.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van wettelijke bepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

4. Het is doelloos dat de Koning zichzelf een opdracht toekent. Artikel 2, § 1, tweede lid, eerste volzin, dient derhalve te worden weggelaten.

5. De verwijzing naar "artikel 28" in artikel 2, § 3, vierde lid, is verkeerd, wat dient te worden rechtgezet. De wettelijke benaming van het in die bepaling bedoelde college is overigens "college van commissarissen" (artikel 37 van de wet van 26 januari 2006), en niet "college van revisoren" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie de artikelen 35, § 1, en 38 van de wet van 26 januari 2006.

⁽²⁾ Ook in artikel 3, § 1, wordt verkeerdelijk gewag gemaakt van het "college van revisoren". In de artikelen 2, § 3, vierde lid, en 3 worden daarenboven beter de termen "commissaris" en "commissarissen" gebruikt in plaats van "revisor" en "revisoren".

6. Luidens artikel 180, derde lid, van de Grondwet wordt het Rekenhof door de wet georganiseerd. Gelet op dit grondwettelijke legaliteitsbeginsel kan artikel 39 van de wet van 26 januari 2006 niet zo worden opgevat dat het zou toelaten aan het Rekenhof of aan één van zijn leden controle-opdrachten met betrekking tot APETRA toe te vertrouwen. De bepalingen uit het ontwerp met zulk een draagwijdte dienen derhalve te worden weggelaten of te worden herwerkt.

7. Artikel 2, § 6, tweede lid, dient te worden weggelaten nu het te dezen gaat om een koninklijk besluit, en niet om een wet, en er voor zulk een bepaling in ieder geval geen rechtsgrond voorhanden is.

8. Artikel 3, § 3, tweede lid, bevat een inperking van het bij artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet gewaarborgde recht op vrijheid van arbeid die, zo daarvoor een afdoende verantwoording bestaat, enkel door de wetgever kan worden ingevoerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.596/3

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 30 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités concernant le contrôle sur APETRA", a donné le 1^{er} juin 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 par le fait

"dat de Belgische Staat krachtens internationale verplichtingen ertoe gehouden is 90 dagen minimumvoorraden 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. Tevens vloeit de hoogdringendheid 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 haar internationale verplichtingen om het optimaal functioneren van de markt te waarborgen. Daarom heeft de Regering beslist om een nieuw voorraadsysteem, dat ons land in staat stelt kwalitatief en kwantitatief te beantwoorden aan zijn internationale verplichtingen, in werking moet treden. Huidig besluit legt de regels inzake de controle door de Regeringscommissaris en de financiële en administratieve controle op APETRA vast. Opdat APETRA zo snel mogelijk operationeel moet kunnen zijn is het bijgevolg dringend noodzakelijk dit besluit te nemen".

*

* *

2. En application de 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*

* *

.../...

3. L'arrêté en projet comporte un certain nombre de dispositions qui reproduisent ou paraphrasent seulement des règles énoncées dans 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, telles que l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'article 2, § 2, l'article 4, § 1^{er}, et l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, ou qui rappellent des règles découlant de dispositions légales qui ont été rendues applicables à APETRA ⁽¹⁾, telles que l'article 4, § 3.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté d'exécution ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence de manière explicite à la disposition de loi concernée, afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

4. Il est inutile que le Roi se confère une mission à Lui-même. Il faut donc omettre l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase.

5. La référence à "l'article 28" figurant dans l'article 2, § 3, alinéa 4, étant erronée, il y a lieu de la rectifier. La dénomination légale du collège visé dans cette disposition est d'ailleurs "collège de commissaires" (article 37 de la loi du 26 janvier 2006), et non "collège des réviseurs" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir les articles 35, § 1^{er}, et 38 de la loi du 26 janvier 2006.

⁽²⁾ L'article 3, § 1^{er}, mentionne aussi erronément le "collège de réviseurs". Aux articles 2, § 3, alinéa 4, et 3, mieux vaudrait en outre employer les termes "commissaire" et "commissaires" plutôt que "réviseur" et "réviseurs".

6. Selon l'article 180, alinéa 3, de la Constitution, la Cour des comptes est organisée par la loi. Vu ce principe constitutionnel de légalité, l'article 39 de la loi du 26 janvier 2006 ne peut pas être conçu de manière à permettre de confier à la Cour des comptes ou à l'un de ses membres des missions de contrôle relatives à APETRA. Il faut donc omettre du projet ou remanier les dispositions ayant pareille portée.

7. Il faut omettre l'article 2, § 6, alinéa 2, dès lors qu'il s'agit en l'occurrence d'un arrêté royal, et non d'une loi, et qu'en tout état de cause, pareille disposition est dépourvue de fondement juridique.

8. L'article 3, § 3, alinéa 2, comporte une restriction du droit à la liberté du travail, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, alors qu'une telle restriction ne peut être introduite que par le législateur, et à condition qu'elle se fonde sur une justification adéquate.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

J. SMETS