KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 44.186/3
VAN 4 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 februari 2008 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 juni 2005 tot bepaling van de modellen van de vragenlijsten voor de inzameling van gegevens betreffende elektriciteit, warmte en aardgas", heeft het volgende advies gegeven:

1. De ontworpen bijlagen 9A, 9B, 10A en 10B van het ministerieel besluit van 14 juni 2005 tot bepaling van de modellen van de vragenlijsten voor de inzameling van gegevens betreffende elektriciteit, warmte en aardgas, bevatten telkens ook een vragenlijst die betrekking heeft op halfjaarlijks mee te delen gegevens (zie telkens vragenlijst I - "Halfjaarlijks onderzoek (...)" - van die bijlagen).

Hierbij dient vooreerst te worden vastgesteld dat de met die vragenlijsten opgevraagde gegevens beperkter zijn dan die welke op semesterbasis zijn voorgeschreven bij het koninklijk besluit van 11 maart 2003 houdende de organisatie van de inzameling van gegevens inzake de opstelling van de aardgas-, elektriciteits- en warmtebalans. Zo voorzien die vragenlijsten niet in het verstrekken van gegevens zoals bedoeld in de artikelen 4, 1/, b), en 8, 2/, b), van dat besluit.

Bovendien moet worden vastgesteld dat artikel 14 van het voornoemde koninklijk besluit, in tegenstelling tot wat het geval is voor de andere te verstrekken gegevens, geen regeling bevat betreffende de termijn waarbinnen en de wijze waarop de op semesterbasis ingezamelde gegevens moeten worden verstrekt.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan deze punten aan een nader onderzoek te onderwerpen. In voorkomend geval zullen de wijzigingen die in dat verband in het voorliggende ontwerp worden aangebracht, voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, moeten worden voorgelegd. Indien integendeel of daarnaast een wijziging van het koninklijk besluit van 11 maart 2003 wordt overwogen, zal het met het oog hierop ontworpen koninklijk besluit uiteraard eveneens voor advies aan de afdeling wetgeving moeten worden voorgelegd.

2.1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2008.

2.2. In dat verband moet vooreerst worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen bepalingen in één van de hiervoor opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze in beginsel worden gebillijkt.

2.3. Te dezen valt daarnaast niet uit te sluiten dat de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit in hoofdzaak is ingegeven door het gegeven dat de ontworpen modellen van vragenlijsten in de praktijk reeds toepassing vinden.

Door het verlenen van die terugwerkende kracht wordt de feitelijke toepassing, in het verleden, van de in het ontwerp vervatte regeling geregulariseerd. Er wordt met andere woorden gebruik gemaakt van de werkwijze een regeling onmiddellijk toe te passen zonder het totstandkomen van de noodzakelijke reglementaire basis af te wachten en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen.

Dergelijke procédé moet worden afgekeurd, vooreerst, omdat het afwijkt van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen, ten tweede, omdat het de beslissingsbevoegdheid van de bevoegde regelgever feitelijk aan banden legt, en, ten slotte, omdat het gevolgde procédé een bron van rechtsonzekerheid kan zijn voor de bestemmelingen van de betrokken normen.

---

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | J. SMETS, | staatsraad, voorzitter, |
| | B. SEUTIN,<br>W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden, |
| | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw | A.-M. GOOSSENS, | griffier. |

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE
---

AVIS 44.186/3
DU 4 MARS 2008

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 25 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 14 juin 2005 déterminant les modèles de questionnaires pour la collecte de données relatives à l'électricité, à la chaleur et au gaz naturel", a donné l'avis suivant:

1. Les annexes 9A, 9B, 10A et 10B en projet de l'arrêté ministériel du 14 juin 2005 déterminant les modèles de questionnaires pour la collecte de données relatives à l'électricité, à la chaleur et au gaz naturel, contiennent également à chaque fois un questionnaire portant sur la communication semestrielle de données (voir à chaque fois questionnaire I - "Enquête semestrielle (...)" - de ces annexes).

Il faut noter, d'abord, à ce sujet que les informations demandées dans ces questionnaires sont plus limitées que celles qui sont prescrites sur une base semestrielle par l'arrêté royal du 11 mars 2003 organisant la collecte de données relatives à l'établissement du bilan du gaz naturel, de l'électricité et de la chaleur. Ainsi, ces questionnaires ne prévoient pas qu'il faut fournir des données telles que celles visées aux articles 4, 1/, b), et 8, 2/, b), de cet arrêté.

En outre, il faut constater que l'article 14 de l'arrêté royal précité ne règle pas le délai dans lequel et la façon dont les données collectées sur une base semestrielle doivent être transmises, alors que tel est le cas pour les autres données à transmettre.

Il serait judicieux que les auteurs du projet examinent ces points de manière approfondie. Le cas échéant, les modifications qui seront apportées au projet à cet égard devront être soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation. Si au contraire l'on prend plutôt l'option de modifier l'arrêté royal du 11 mars 2003, l'arrêté royal en projet rédigé à cette fin devra évidemment aussi être soumis pour avis à la section de législation.

2.1. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, produit ses effets le 1er janvier 2008.

2.2. À ce propos, il faut avant tout observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est permise que sous certaines conditions, à savoir lorsqu'elle a un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de la réglementation en projet ne peut, en principe, se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées ci-dessus.

2.3. En l'occurrence, il n'est pas exclu, en outre, que l'attribution de l'effet rétroactif à l'arrêté en projet est essentiellement dictée par le fait que les modèles de questionnaires en projet trouvent déjà leur application dans la pratique.

L'attribution de cet effet rétroactif régularise l'application de fait, par le passé, de la mesure prévue par le projet. En d'autres termes, il est fait usage du procédé qui consiste à appliquer immédiatement une mesure sans attendre l'adoption de la base réglementaire nécessaire et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante.

Ce procédé doit être proscrit, en premier lieu, parce qu'il déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et qu'il risque de vider ces règles de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement le pouvoir de décision du législateur compétent et, enfin, parce que le procédé suivi peut être source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

---

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | J. SMETS, | conseiller d'État, président, |
| | B. SEUTIN,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État, |
| | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame | A.-M. GOOSSENS, | greffier. |

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS