RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.718/1/V
van 8 augustus 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van het federaal noodplan voor de aardgasbevoorrading’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.718/1/V
du 8 août 2013

sur

un projet d’arrêté ministériel ‘établissant le plan d’urgence fédéral de l’approvisionnement en gaz naturel’

Op 12 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het federaal noodplan voor de aardgasbevoorrading'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 2013.

*

Le 12 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'établissant le plan d'urgence fédéral de l'approvisionnement en gaz naturel'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 1er août 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de vaststelling van het federale noodplan voor de aardgasbevoorrading dat als bijlage bij het ontworpen besluit is gevoegd (artikel 1). Het bepaalt voorts dat de inbreuken op de bepalingen van de bijlage bij dit besluit worden opgespoord, vastgesteld, vervolgd en bestraft overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VI, artikelen 19*bis* en 20, van de wet 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen' (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit zoekt, zo blijkt uit het tweede lid van zijn aanhef, rechtsgrond in artikel 15/13, § 6, van de wet van 12 april 1965, ingevoegd bij de wet van 8 januari 2012.

Die bepaling delegeert rechtstreeks aan de minister bevoegd voor energie (hierna: de minister) de bevoegdheid om het federale noodplan voor de aardgasbevoorrading op te stellen, ter uitvoering van verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 'betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van Richtlijn 2004/67/EG van de Raad'. Ze biedt aldus rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit. Ze verleent aan de minister evenwel geen rechtsgrond om strafrechtelijke bepalingen zoals bedoeld bij artikel 2 van het ontworpen besluit aan te nemen.

4. Artikel 2 van het ontworpen besluit stelt de inbreuken op de bepalingen van het federale noodplan strafbaar overeenkomstig de bepalingen van de tot het hoofdstuk VI ('Sancties') behorende artikelen 19*bis* en 20 van de wet 12 april 1965.

Artikel 19*bis* van de voornoemde wet bepaalt dat de aardgasondernemingen, op straffe van een dwangsom, aan de Algemene Directie Energie alle informatie meedelen die ze nodig heeft voor de uitoefening van haar opdrachten krachtens de wet van 12 april 1965. Artikel 20 van de wet regelt de bestraffing van diegenen die de in artikel 18 van die wet genoemde officieren of ambtenaren opzettelijk belemmeren of hinderen in de uitvoering van de aldaar bepaalde opdrachten.

De voornoemde bepalingen van de wet van 12 april 1965 hebben evenwel een eigen toepassingsgebied, dat niet bij ministerieel besluit kan worden uitgebreid.

Te dezen brengt de afdeling Wetgeving het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel in herinnering dat is opgenomen in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in artikel 49 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dit beginsel houdt onder meer in dat de bepaling van de gevallen en van de vorm van vervolging en van de straffen op een wetgevende norm moet berusten, zodat geen enkele gedraging strafbaar kan worden gesteld en geen enkele straf kan worden opgelegd dan op grond van regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan het uitvoerende orgaan is slechts mogelijk voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven én betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de bevoegde wetgever zijn vastgesteld.[1] Bovendien vereist het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op een afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn, en anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.[2]

Wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag die aan het voornoemde beginsel voldoet, moet artikel 2 uit het ontworpen besluit worden weggelaten.

5. Overigens gelden de bepalingen van de artikelen 19*bis* en 20 van de wet 12 april 1965 ook los van een specifieke machtiging in een ministerieel besluit, óók ten aanzien van uitvoeringsmaatregelen vastgesteld krachtens de wet van 12 april 1965, zodat artikel 2 overbodig is indien de stellers van het ontwerp alleen dat in herinnering willen brengen. Bovendien kent artikel 20/2 van de wet van 12 april 1965 een algemene bevoegdheid toe aan de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas om de niet-naleving van uitvoeringsmaatregelen te bestraffen met administratieve boetes.

VORMVEREISTEN

6. Uit de stukken die aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zijn voorgelegd, blijkt niet dat het ontworpen ministerieel besluit het federale noodplan voor de aardgasbevoorrading vaststelt op voorstel van de Federale overheid voor de bevoorradingszekerheid, zoals vereist door artikel 15/13, § 6, van de voornoemde wet van 12 april 1965.

7. Ook het advies van de inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord zijn niet aan de afdeling Wetgeving voorgelegd.

8. De hiernavolgende tekstopmerkingen bij het ontwerp worden derhalve gemaakt onder het voorbehoud dat de hiervóór vermelde vormvereisten vervuld zijn.

---

[1] Zie GwH 10 november 2011, nr. 166/2011, B.41.1 - B.41.2.

[2] Zie GwH 16 september 2010, nr. 99/2010, B.7.2; GwH 16 december 2010, nr. 140/2010, B.4; GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.7; GwH 6 juni 2013, nr. 77/2013, B.3.1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

9. Het verdient aanbeveling in het tweede lid van de aanhef bij artikel 15/13, § 6, van de wet van 12 april 1965, dat zoals zo-even is opgemerkt rechtsgrond biedt voor artikel 1 van het ontworpen besluit, te schrijven: "ingevoegd bij de wet van 8 januari 2012" (in plaats van: "gewijzigd bij de wet van 8 januari 2012").

10. Punt 4 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 'tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of beheer op nationaal niveau vereisen', waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef, houdt geen delegatie aan de minister in en biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het kan slechts worden vermeld als element van het bredere rechtskader, voorafgegaan door het woord "Overwegende" in plaats van de woorden "Gelet op".[3]

11. De aanhef dient melding te maken van het voorstel van de Federale overheid voor de bevoorradingszekerheid op grond waarvan het federale noodplan wordt vastgesteld.

*

[3] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nrs. 25 en 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer le plan d'urgence fédéral de l'approvisionnement en gaz naturel, qui est joint en annexe de l'arrêté en projet (article 1er). Il dispose en outre que les infractions aux dispositions de l'annexe de cet arrêté sont recherchées, constatées, poursuivies et punies conformément aux dispositions du chapitre VI, articles 19*bis* et 20, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Ainsi qu'il ressort du deuxième alinéa de son préambule, l'arrêté en projet cherche un fondement juridique dans l'article 15/13, § 6, de la loi du 12 avril 1965, inséré par la loi du 8 janvier 2012.

Cette disposition délègue directement au ministre qui a l'énergie dans ses attributions (ci-après : le ministre) le pouvoir d'établir le plan d'urgence fédéral de l'approvisionnement en gaz, en exécution du règlement (UE) n° 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 'concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil'. Elle procure donc un fondement juridique à l'article 1er de l'arrêté en projet. Elle n'en procure toutefois pas au ministre pour prendre des dispositions pénales au sens de l'article 2 de l'arrêté en projet.

4. L'article 2 de l'arrêté en projet rend punissables les infractions aux dispositions du plan d'urgence fédéral conformément aux dispositions des articles 19*bis* et 20, inscrites au chapitre VI ('Sanctions'), de la loi du 12 avril 1965.

L'article 19*bis* de la loi précitée dispose que les entreprises de gaz naturel communiquent à la Direction générale de l'Énergie, sous peine d'astreinte, l'ensemble des informations qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions en vertu de la loi du 12 avril 1965. L'article 20 de la loi règle la sanction de ceux qui empêchent ou entravent volontairement l'exécution, par les officiers ou agents visés à l'article 18 de cette loi, des missions prévues par cet article.

Les dispositions précitées de la loi du 12 avril 1965 ont cependant un champ d'application propre, qui ne peut pas être étendu par arrêté ministériel.

À cet égard, la section de législation rappelle le principe de la légalité des peines qui est inscrit aux articles 12 et 14 de la Constitution, à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce principe implique entre autres que la détermination des cas et de la forme des poursuites et des sanctions pénales doit reposer sur une norme législative, de sorte qu'aucun comportement ne peut être punissable et qu'aucune peine ne peut être infligée que sur la base de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à l'organe exécutif n'est possible que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur compétent [1]. En outre, le principe de légalité en matière pénale exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation [2].

Dès lors qu'il est dépourvu de fondement légal satisfaisant au principe précité, l'article 2 doit être omis de l'arrêté en projet.

5. Au demeurant, les dispositions des articles 19*bis* et 20 de la loi du 12 avril 1965 s'appliquent également indépendamment d'une délégation spécifique dans un arrêté ministériel, y compris à l'égard des mesures d'exécution fixées en vertu de la loi du 12 avril 1965, si bien que l'article 2 est inutile si les auteurs du projet ont pour seule intention de rappeler ce point. En outre, l'article 20/2 de la loi du 12 avril 1965 attribue à la Commission de régulation de l'électricité et du gaz un pouvoir général afin d'infliger des amendes administratives en cas de non-respect des mesures d'exécution.

FORMALITÉS

6. Il ne ressort pas des pièces soumises au Conseil d'État, section de législation, que l'arrêté ministériel en projet fixe le plan d'urgence fédéral de l'approvisionnement en gaz naturel sur la proposition de l'Autorité fédérale pour la sécurité de l'approvisionnement, comme l'exige l'article 15/13, § 6, de la loi précitée du 12 avril 1965.

7. L'avis de l'inspection des Finances et l'accord budgétaire n'ont pas non plus été soumis à la section de législation.

8. Les observations ci-dessous relatives au texte du projet sont dès lors formulées sous réserve de l'accomplissement des formalités précitées.

---

[1] Voir C.C., 10 novembre 2011, n° 166/2011, B.41.1 - B.41.2.

[2] Voir C.C., 16 septembre 2010, n° 99/2010, B.7.2 ; C.C., 16 décembre 2010, n° 140/2010, B.4 ; C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012, B.7 ; C.C., 6 juin 2013, n° 77/2013, B.3.1.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

9. Il est recommandé, dans le deuxième alinéa du préambule, d'écrire à propos de l'article 15/13, § 6, de la loi du 12 avril 1965, qui, comme il a été observé ci-dessus, procure un fondement juridique à l'article 1er de l'arrêté en projet : « inséré par la loi du 8 janvier 2012 » (au lieu de : « modifié par la loi du 8 janvier 2012 »).

10. Le point 4 de l'annexe de l'arrêté royal du 31 janvier 2003 'portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national', auquel fait référence le troisième alinéa du préambule, ne contient pas de délégation au ministre et ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Il peut uniquement être mentionné à titre d'élément du cadre juridique plus étendu, précédé du mot « Considérant » au lieu du mot « Vu » [3].

11. Le préambule doit mentionner la proposition de l'Autorité fédérale pour la sécurité de l'approvisionnement sur la base de laquelle le plan d'urgence fédéral est établi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS — Marnix VAN DAMME

[3] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations nos 25 et 40, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).