



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 57.369/3  
van 6 mei 2015

avis 57.369/3  
du 6 mai 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'betreffende het  
toezicht op de verplichtingen  
en de administratieve boetes  
van de wet van 17 juli 2013  
houdende de minimale  
nominale volumes duurzame  
biobrandstoffen die de volumes  
fossiele motorbrandstoffen, die  
jaarlijks tot verbruik worden  
uitgeslagen, moeten bevatten'

un projet d'arrêté royal 'relatif  
au contrôle des obligations et  
aux amendes administratives  
de la loi du 17 juillet 2013  
relative aux volumes nominaux  
minimaux de biocarburants  
durables qui doivent être  
incorporés dans les volumes de  
carburants fossiles mis  
annuellement à la  
consommation'

Op 3 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het toezicht op de verplichtingen en de administratieve boetes van de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2015.

\*

Le 3 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au contrôle des obligations et aux amendes administratives de la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 avril 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2015.

\*

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. De wet van 17 juli 2013<sup>1</sup> bepaalt de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geeft invulling aan de hoofdstukken 5 en 6 van die wet die het toezicht en het waarschuwingssysteem betreffen (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp) en de administratieve geldboeten (artikelen 6 tot 12). Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 13).

### RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die zijn vermeld in de eerste twee leden van de aanhef, met uitzondering van artikel 9 van de wet van 17 juli 2013. In het derde lid van de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel IV.41 van het Wetboek van economisch recht, maar dat artikel vormt geen rechtsgrond.

4. Voor de artikelen 3 en 10 van het ontwerp blijkt er evenwel geen wettelijke basis voorhanden te zijn.

4.1. In artikel 3 worden de bevoegdheden inzake toezicht van de ambtenaren van de Algemene Directie Energie bepaald. Zo hebben zij onder meer toegang tot lokalen, kunnen zij bij de geregistreerde aardoliemaatschappijen en bij derden inlichtingen nemen, gegevens opzoeken en verzamelen, stukken opvragen en inkijken, en deze zelfs meenemen tegen afgifte van een ontvangstbewijs. De maatschappijen en derden zijn verplicht deze inlichtingen te verstrekken en de gevraagde documenten voor te leggen.

Krachtens artikel 11, § 7, van de wet van 17 juli 2013 stelt de Koning de nadere regels vast inzake het toezicht betreffende de verplichtingen die voortvloeien uit de wet of haar uitvoeringsbesluiten.

Een dergelijke, door zijn algemeenheid weinigzeggende bevoegdheidstoewijzing volstaat niet om aan de ambtenaren van de Algemene Directie Energie de bevoegdheid te verlenen om dwangmaatregelen te nemen. Daarvoor is immers een uitdrukkelijke en specifieke machtiging van de wetgever noodzakelijk.

---

<sup>1</sup> Wet van 17 juli 2013 'houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten'.

Dat in artikel 3, § 4, van het ontwerp wordt bepaald dat de bepalingen van de paragrafen 1 tot 3 van dat artikel ophouden uitwerking te hebben “indien zij niet binnen het jaar van inwerkingtreding van dit besluit worden bekrachtigd als wettelijke bepalingen” doet daaraan geen afbreuk. Het staat immers niet aan de Koning om zichzelf bevoegdheden toe te kennen onder voorbehoud van bekrachtiging door de wetgever.

4.2. In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald binnen welke tijdspanne het jurisdictioneel beroep bedoeld in artikel 14, § 6, van de wet van 17 juli 2013 moet worden ingediend. De wet biedt daarvoor geen rechtsgrond, en bepaalt overigens zelf die beroepstermijn, namelijk “binnen de termijn die door de Koning voor de betaling van de boete is bepaald”.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie opmerking 3).

### Artikel 1

6. In artikel 1 van het ontwerp wordt ten onrechte de indruk gewekt dat het te nemen besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van twee Europese richtlijnen. De gemachtigde heeft in dat verband immers het volgende medegedeeld:

“Le projet d’Arrêté Royal qui vous est soumis, a pour objet d’exécuter certaines dispositions de la loi du 17 juillet 2013, celle-ci étant déjà en vigueur et étant une transposition partielle des directives EU dont la directive CE/2009/28.

L’article 1<sup>er</sup> du projet d’arrêté est un rappel du cadre et du lien indirect avec ces directives, car c’est la loi du 17 juillet 2013 qui transpose partiellement ces directives. Si toutefois vous estimez que cet article prête à confusion, il pourra être supprimé.”

Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp dient derhalve weggelaten te worden.

### Artikel 6

7. Het eerste lid van artikel 6 van het ontwerp bevat met betrekking tot het voornemen om een administratieve boete op te leggen, een verwijzing naar artikel 14, §§ 2 en 3, van de wet van 17 juli 2013. De gevallen waarin een administratieve geldboete kan worden opgelegd, zijn evenwel opgenomen in artikel 14, §§ 1 en 2, van de wet. De verwijzing dient in die zin aangepast te worden.

8. Uit het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp volgt dat “binnen een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de datum van het opsturen van het schrijven”, de betrokkene zijn verweermiddelen moet indienen.<sup>2</sup>

Voor zover het om een vervaltermijn gaat en de ambtenaar geen rekening mag houden met de verweermiddelen die hij buiten die termijn ontvangt, wat in voorkomend geval duidelijk moet worden bepaald, dient te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met de gevolgen voor de rechten van verdediging. Uit die rechtspraak blijkt dat bepalingen krachtens dewelke de termijn om bepaalde rechtshandelingen te stellen, ingaat op de dag van de verzending van een beslissing, in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.<sup>3</sup> In dat geval zou de genoemde termijn beter ingaan, conform hetgeen het Grondwettelijk Hof voorstelt, op de dag waarop de geadresseerde, naar alle waarschijnlijkheid, kennis heeft kunnen nemen van de kennisgeving, dit wil zeggen de derde werkdag na de dag van de verzending van de kennisgeving, waarbij aan de geadresseerde de mogelijkheid wordt gegeven te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt.<sup>4</sup>

### Artikel 7

9. Volgens artikel 7, zesde lid, van het ontwerp kan men zich tijdens het onderhoud laten vertegenwoordigen of bijstaan, maar is de aanwezigheid van een of meer personen “te motiveren”. Wat hiermee precies wordt bedoeld, is niet duidelijk. Ofwel dient deze voorwaarde te worden geschrapt, ofwel moet ze worden verduidelijkt.<sup>5</sup>

Gelet op het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie valt moeilijk in te zien waarom niet iedereen de mogelijkheid krijgt om zich te laten vertegenwoordigen of bij te staan. Dat de aanwezigheid van andere personen te motiveren is, lijkt immers in te houden dat op basis van die motivering zal worden geoordeeld of de aanwezigheid al dan niet zal worden toegestaan. Als in de mogelijkheid wordt voorzien om zich te laten vertegenwoordigen of bij te staan, kan overigens bezwaarlijk worden geëist dat de aanwezigheid van een advocaat zou moeten worden gemotiveerd.

10. In het verlengde hiervan dient te worden opgemerkt dat de mogelijkheid waarover de ambtenaar beschikt om de betrokkene op te roepen om bijkomende inlichtingen of

---

<sup>2</sup> De verschillende bepalingen van het ontwerp zijn niet op elkaar afgestemd: waar in artikel 6, tweede lid, het vertrekpunt voor de termijn de verzending is, is dat in artikel 9, eerste lid, de kennisgeving en in artikel 10 de kennisneming. De rechtszekerheid is er bij gebaat dergelijke aangelegenheden zoveel mogelijk op een eenduidige manier te regelen.

<sup>3</sup> Zie bijv.: GwH 29 maart 2006, nr. 48/2006, B.5 tot B.12 (in verband met de termijn om een juridictioneel beroep in te stellen); GwH 12 november 2009, nr. 178/2009, B.8.3 (in verband met de termijn om een administratief beroep in te stellen); GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.10 tot B.15 (in verband met de termijn om te reageren op een bericht van wijziging van aangifte in de inkomstenbelasting).

<sup>4</sup> Zie bijv.: GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007, B.4; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007, B.5; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.4; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.13.

<sup>5</sup> In de betrokken zin wordt zowel melding gemaakt van de enkelvoudsvorm als van de meervoudsvorm (bv. “naam (namen)”). Dat dient te worden vermeden.

bewijsstukken te leveren (artikel 7, eerste lid, van het ontwerp) en de mogelijkheid voor de betrokkene om te vragen te worden gehoord (artikel 7, derde lid, van het ontwerp), niet beperkt mag worden tot de hypothese dat de betrokkene voorafgaandelijk schriftelijk zijn verweermiddelen opstuurt, hetgeen nochtans wordt gesuggereerd door de woorden “Na onderzoek van de verweermiddelen van de betrokkene” in artikel 7, eerste lid, van het ontwerp. Ook wanneer de betrokkene dat nalaat, dient die mogelijkheid te bestaan. Bijgevolg verdient het aanbeveling om in het voormelde artikel 7, eerste lid, “In voorkomend geval na onderzoek van de verweermiddelen” te schrijven.

Bovendien dient de betrokkene ervan op de hoogte te worden gebracht dat hij kan vragen om zelf te worden gehoord, bijvoorbeeld op het ogenblik dat de ambtenaar de betrokkene kennis geeft van zijn voornemen een administratieve geldboete op te leggen. Dit kan aan artikel 6, tweede lid, van het ontwerp worden toegevoegd.

### Artikel 13

11. Luidens artikel 13 van het ontwerp zal het te nemen koninklijk besluit in werking treden de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, moet dat artikel 13 worden weggelaten.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. La loi du 17 juillet 2013<sup>1</sup> fixe les volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis pourvoit à l'exécution des chapitres 5 et 6 de cette loi, qui concernent le contrôle et le système d'avertissement (articles 2 à 5 du projet) et les amendes administratives (articles 6 à 12). L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 13).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet peut en principe trouver un fondement juridique dans les dispositions mentionnées dans les deux premiers alinéas du préambule, à l'exception de l'article 9 de la loi du 17 juillet 2013. Le troisième alinéa du préambule vise également l'article IV.41 du Code de droit économique, mais cet article ne procure pas de fondement juridique.

4. Il apparaît toutefois que les articles 3 et 10 du projet sont dépourvus de base légale.

4.1. L'article 3 détermine les compétences en matière de contrôle des fonctionnaires de la Direction générale de l'Énergie. Ainsi, ils ont notamment accès aux locaux, ils peuvent prendre des renseignements auprès des sociétés pétrolières enregistrées et auprès de tiers, chercher et collecter des données, demander et consulter des documents, et même les emporter contre remise d'un récépissé. Les sociétés et les tiers sont tenus de fournir ces renseignements et de présenter les documents demandés.

L'article 11, § 7, de la loi du 17 juillet 2013 habilite le Roi à fixer les modalités du contrôle relatif aux obligations résultant de la loi ou de ses arrêtés d'exécution.

Une telle délégation de compétence rendue peu pertinente par son caractère général ne suffit pas pour donner aux fonctionnaires de la Direction générale de l'Énergie le pouvoir de prendre des mesures contraignantes. En effet, une délégation expresse et spécifique du législateur est requise à cette fin.

Le fait que l'article 3, § 4, du projet prévoit que les dispositions des §§ 1<sup>er</sup> à 3 de cet article cessent de produire leurs effets « si elles ne sont pas confirmées en tant que dispositions légales, dans l'année après l'entrée en vigueur du présent arrêté » n'y change rien.

---

<sup>1</sup> Loi du 17 juillet 2013 'relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation'.

En effet, il n'appartient pas au Roi de s'attribuer des compétences sous réserve de la confirmation par le législateur.

4.2. L'article 10 du projet détermine dans quel délai le recours juridictionnel visé à l'article 14, § 6, de la loi du 17 juillet 2013 doit être introduit. La loi ne procure pas de fondement juridique à cet effet et fixe d'ailleurs elle-même ce délai de recours, à savoir « dans le délai fixé par le Roi pour le paiement de l'amende ».

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Le préambule sera adapté aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 3).

### Article 1<sup>er</sup>

6. L'article 1<sup>er</sup> du projet donne erronément à penser que l'arrêté envisagé vise à transposer partiellement deux directives européennes. À cet égard, le délégué a en effet communiqué ce qui suit :

« Le projet d'Arrêté Royal qui vous est soumis, a pour objet d'exécuter certaines dispositions de la loi du 17 juillet 2013, celle-ci étant déjà en vigueur et étant une transposition partielle des directives EU dont la directive CE/2009/28.

L'article 1<sup>er</sup> du projet d'arrêté est un rappel du cadre et du lien indirect avec ces directives, car c'est la loi du 17 juillet 2013 qui transpose partiellement ces directives. Si toutefois vous estimez que cet article prête à confusion, il pourra être supprimé ».

L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet doit par conséquent être omis.

### Article 6

7. L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet comporte, en ce qui concerne l'intention d'infliger une amende administrative, une référence à l'article 14, §§ 2 et 3, de la loi du 17 juillet 2013. Les cas dans lesquels une amende administrative peut être infligée sont cependant mentionnés à l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi. La référence sera adaptée en ce sens.

8. Il résulte de l'article 6, alinéa 2, du projet que l'intéressé doit introduire ses moyens de défense « dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi du courrier recommandé »<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Les différentes dispositions du projet ne sont pas harmonisées : si à l'article 6, alinéa 2, le point de départ du délai est l'envoi, à l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, c'est la notification, et à l'article 10, la prise de connaissance. La sécurité juridique gagnerait à ce que de telles matières soient réglées d'une manière aussi uniforme que possible.

Dans la mesure où il s'agit d'un délai de forclusion et le fonctionnaire ne peut pas tenir compte des moyens de défense qu'il a reçus en dehors de ce délai, ce qui, le cas échéant, doit être clairement précisé, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les conséquences pour les droits de la défense. Il ressort de cette jurisprudence que des dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination<sup>3</sup>. Dans ce cas, il serait préférable que le délai précité commence à courir, conformément à ce que propose la Cour constitutionnelle, le jour où le destinataire a pu, en toute vraisemblance, avoir connaissance de la notification, c'est-à-dire le troisième jour ouvrable qui suit la date de l'envoi de la notification, tout en permettant au destinataire de prouver que la notification ne lui est parvenue que plus tard<sup>4</sup>.

### Article 7

9. L'article 7, alinéa 6, du projet prévoit qu'on peut se faire représenter ou assister lors de l'entretien, mais qu'il y a lieu de « motiver » la présence d'une ou plusieurs personnes. La portée précise de cette disposition n'est pas claire. Cette condition doit être supprimée ou précisée<sup>5</sup>.

Eu égard au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, on aperçoit mal pourquoi chacun n'a pas la possibilité de se faire représenter ou assister. La nécessité de motiver la présence d'autres personnes semble en effet indiquer que, sur la base de cette motivation, on appréciera si la présence est ou non autorisée. Au demeurant, si la possibilité de se faire représenter ou assister est prévue, on peut difficilement exiger que la présence d'un avocat soit motivée.

10. Dans le prolongement de ce qui précède, il faut observer que la possibilité pour le fonctionnaire de convoquer l'intéressé afin qu'il fournisse des renseignements ou des pièces justificatives complémentaires (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet) et la possibilité pour l'intéressé de demander à être entendu (article 7, alinéa 3, du projet), ne peuvent pas être limitées à l'hypothèse selon laquelle l'intéressé envoie préalablement ses moyens de défense par écrit, ce que suggèrent cependant les mots « Après examen des moyens de défense de l'intéressé » mentionnés à l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet. Même si l'intéressé s'abstient de le faire, cette possibilité doit être ouverte. Il est par conséquent recommandé d'écrire à l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, précité, « Le cas échéant, après examen de ses moyens de défense ».

---

<sup>3</sup> Voir par ex. C.C., 29 mars 2006, n° 48/2006, B.5 à B.12 (concernant le délai pour introduire un recours juridictionnel) ; C.C., 12 novembre 2009, n° 178/2009, B.8.3 (concernant le délai pour introduire un recours administratif) ; C.C., 2 juin 2010, n° 66/2010, B.10 à B.15 (concernant le délai pour réagir à un avis de rectification d'une déclaration à l'impôt sur le revenu).

<sup>4</sup> Voir par exemple : C.C., 7 juin 2007, n° 85/2007, B.4 ; C.C., 26 septembre 2007, n° 123/2007, B.5 ; C.C., 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.4 ; C.C., 2 juin 2010, n° 66/2010, B.13.

<sup>5</sup> La phrase en question utilise tant le singulier que le pluriel (par exemple « nom(s) »). Un tel procédé doit être évité.

En outre, l'intéressé doit être informé qu'il peut lui-même demander à être entendu, par exemple au moment où le fonctionnaire lui notifie son intention de lui infliger une amende administrative. L'article 6, alinéa 2, du projet peut être complété en ce sens.

### Article 13

11. Selon l'article 13 du projet, l'arrêté royal envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, cet article 13 sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT