



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.734/3
van 16 juli 2018

avis 63.734/3
du 16 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
oprichting, de samenstelling,
de opdrachten en de werkwijze
van een Nationaal Oliebureau'

un projet d'arrêté royal 'portant
la création et réglant la
composition, les missions et le
fonctionnement d'un Bureau
national du pétrole'

Op 14 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 juli 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de oprichting, de samenstelling, de opdrachten en de werkwijze van een Nationaal Oliebureau’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 16 juli 2018.

*

Le 14 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 juillet 2018^(**), sur un projet d'arrêté royal ‘portant la création et réglant la composition, les missions et le fonctionnement d'un Bureau national du pétrole’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 16 juillet 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe de oprichting (artikel 2), de opdrachten (artikelen 3 tot 9), de samenstelling (artikel 10) en de werking (artikel 11) te regelen van een Nationaal Oliebureau (hierna: NOB).

Daarnaast wordt het koninklijk besluit van 11 oktober 1984 ‘houdende oprichting van een nationaal olie bureau belast met de bevoorrading en de verdeling van aardolie en petroleumprodukten’ opgeheven (artikel 12) en wordt de inwerkingtreding geregeld van artikel 2, § 2, van de wet van 13 juli 1976 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974’ en van het te nemen koninklijk besluit (artikel 13).

RECHTSGROND

3.1. Uit de aanhef vloeit voort dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in artikel 37 van de Grondwet, in de artikelen 2, § 2, en 5 van de voormelde wet van 13 juli 1976, in 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’ en in artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. Artikel 37 van de Grondwet biedt rechtsgrond voor de oprichting van een raadgevend orgaan zoals het NOB, en voor de regeling van de organisatie en de werking ervan.

3.3. Artikel 13, 1°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, eerste lid, van de wet van 13 juli 1976, naar luid waarvan de Koning de datum bepaalt waarop, onder meer, artikel 2 van diezelfde wet in werking treedt.

3.4. Artikel 2, § 2, van de wet van 13 juli 1976 bevat geen delegatie aan de Koning, zodat het op zichzelf geen rechtsgrond kan vormen voor het ontworpen besluit. In zoverre de opdrachten en taken van het NOB waarin het ontworpen besluit voorziet evenwel aansluiten bij die bepaald in artikel 2, § 2, van de wet van 13 juli 1976, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 2, § 2.

Weliswaar wordt in artikel 2, § 2, van de wet van 13 juli 1976 verwezen naar het “Nationaal Olie Bureau, opgericht bij het koninklijk besluit van 11 oktober 1984 houdende oprichting van een Nationaal Olie Bureau belast met de bevoorrading en de verdeling van aardolie en petroleumproducten” en wordt dat koninklijk besluit opgeheven bij artikel 5 van het te nemen besluit. Er kan worden aangenomen dat de wetgever met die verwijzing niet bedoelde dat de Koning slechts eenmalig regelend kon optreden ten aanzien van het NOB, zodat het te nemen besluit in de plaats kan komen van het koninklijk besluit van 11 oktober 1984.¹

Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid lijkt in het bijzonder nodig voor artikel 6 van het ontworpen besluit, waarin wordt bepaald dat het NOB in een bevoorradingscrisis aan het Internationaal Energieagentschap de vrijwillige offertes van niet rechtstreeks aan dat agentschap rapporterende bedrijven bezorgt, wat niet louter kan op grond van artikel 37 van de Grondwet. Een dergelijke regeling gaat immers de interne organisatie van de overheid te buiten.²

3.5. De wet van 26 januari 2006 voorziet weliswaar in een regeling voor het beheer van de strategische olievoorraden, en het NOB heeft als opdracht gegevens te verzamelen die het mogelijk maken die regels toe te passen,³ maar die wet biedt als dusdanig geen rechtsgrond voor de oprichting van het Nationaal Oliebureau.⁴

3.6. Er kan worden aangenomen dat artikel XVIII.1 van het Wetboek van Economisch Recht in de plaats is gekomen van artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 ‘betreffende de economische reglementering en de prijzen’. Die bepaling is destijds mede als rechtsgrond aangevoerd voor het koninklijk besluit van 11 oktober 1984, tot opheffing waarvan artikel 12 van het ontworpen besluit strekt.

Er moet echter worden vastgesteld dat artikel XVIII.1 van het Wetboek van Economisch Recht – overigens zoals artikel 3 van de wet van 22 januari 1945 daarvoor – geen delegatie aan de Koning bevat. Het is immers de minister bevoegd voor economie die wordt gemachtigd om in crisistijd in bepaalde regels te voorzien.⁵ Bijgevolg kan ook die bepaling geen rechtsgrond vormen voor ontworpen besluit. Er kan ook geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met die bepaling, vermits in die bepaling zelfs niet impliciet in een rol voor het Oliebureau wordt voorzien.

¹ Dat neemt niet weg dat, om verwarring te vermijden, artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 13 juli 1976 zo snel mogelijk moet worden aangepast.

² Hetzelfde geldt voor het – meer algemeen geformuleerde – artikel 5 van het ontworpen besluit.

³ Zie artikel 3, § 1, 3°, van het ontworpen besluit.

⁴ In het derde lid van de aanhef wordt ook niet naar een specifieke bepaling van die wet verwezen.

⁵ Weze het dat het ministerieel besluit genomen op basis van die machtiging zo spoedig mogelijk moet worden bevestigd door een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad: artikel XVIII.1, § 2, van het Wetboek van Economisch Recht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hierboven over de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moet in het eerste lid ervan ook naar artikel 108 van de Grondwet worden verwezen en moeten het derde en het vierde lid van de aanhef worden weggelaten.

Artikel 3

5. In artikel 3, § 1, 3°, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 2, § 1, 1°, 2° en 3°, van de wet van 13 juli 1976.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 royal soumis pour avis a essentiellement pour objet de régler la création (article 2), les missions (articles 3 à 9), la composition (article 10) et le fonctionnement (article 11) d'un Bureau national du pétrole (ci-après : BNP).

Par ailleurs, le projet abroge l'arrêté royal du 11 octobre 1984 'portant création d'un Bureau National du Pétrole chargé de l'approvisionnement et de la répartition du pétrole et des produits pétroliers' (article 12) et règle l'entrée en vigueur de l'article 2, § 2, de la loi du 13 juillet 1976 'portant approbation de l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'Annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974' et de l'arrêté royal envisagé (article 13).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Il résulte du préambule que le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 37 de la Constitution, dans les articles 2, § 2, et 5, de la loi du 13 juillet 1976 précitée, 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' et dans l'article XVIII.1 du Code de droit économique.

À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

3.2. L'article 37 de la Constitution procure un fondement juridique pour la création d'un organe consultatif comme le BNP et pour le règlement de son organisation et de son fonctionnement.

3.3. L'article 13, 1^o, de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juillet 1976, aux termes duquel le Roi fixe la date d'entrée en vigueur, notamment, de l'article 2 de la même loi.

3.4. L'article 2, § 2, de la loi du 13 juillet 1976 ne contient pas de délégation au Roi, de sorte qu'il ne peut constituer en soi un fondement juridique pour l'arrêté en projet. Toutefois, dans la mesure où les missions et tâches du BNP envisagées par l'arrêté en projet sont conformes à celles définies à l'article 2, § 2, de la loi du 13 juillet 1976, le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 2, § 2, précité, peut être invoqué.

Il est vrai que l'article 2, § 2, de la loi du 13 juillet 1976 vise le « Bureau National du Pétrole, créé par l'arrêté royal du 11 octobre 1984 portant création d'un Bureau National du Pétrole chargé de l'approvisionnement et de la répartition du pétrole et des produits pétroliers » et que cet arrêté royal est abrogé par l'article 5 de l'arrêté envisagé. On peut considérer que le législateur, par cette référence, n'entendait pas que le Roi ne puisse légiférer qu'une seule fois à l'égard du BNP, de sorte que l'arrêté envisagé peut se substituer à l'arrêté royal du 11 octobre 1984 ¹.

Il semble particulièrement nécessaire de recourir au pouvoir général d'exécution pour l'article 6 de l'arrêté en projet, qui dispose que le BNP, lors d'une crise d'approvisionnement, transmet à l'Agence internationale de l'Énergie les offres spontanées d'entreprises qui ne lui font pas directement rapport, ce qui ne peut se faire uniquement en vertu de l'article 37 de la Constitution. En effet, pareille réglementation sort du cadre de l'organisation interne de l'autorité ².

3.5. Si la loi du 26 janvier 2006 règle la gestion des stocks stratégiques de pétrole, et si le BNP a pour mission de collecter des données permettant l'application de ces règles ³, il n'en demeure pas moins qu'elle ne procure pas, en tant que telle, un fondement juridique pour la création du Bureau national du pétrole ⁴.

3.6. Il peut être admis que l'article XVIII.1 du Code de droit économique s'est substitué à l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 'sur la réglementation économique et les prix'. À l'époque, cette disposition a notamment été invoquée à titre de fondement juridique pour l'arrêté royal du 11 octobre 1984, que l'article 12 de l'arrêté en projet vise à abroger.

Force est toutefois de constater que l'article XVIII.1 du Code de droit économique – du reste comme l'article 3 de la loi du 22 janvier 1945 avant lui – ne contient pas de délégation au Roi. C'est en effet le ministre qui a l'Économie dans ses attributions qui est habilité à prévoir certaines règles en temps de crise ⁵. Par conséquent, cette disposition ne peut pas non plus procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet. On ne peut pas non plus invoquer le pouvoir général d'exécution, combiné avec cette disposition, dès lors que cette dernière ne prévoit pas, fût-ce de manière implicite, de rôle pour le Bureau du pétrole.

¹ Il n'en demeure pas moins que pour éviter toute confusion, l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juillet 1976 doit être adapté le plus rapidement possible.

² La même observation vaut pour l'article 5 – formulé d'une manière plus générale – de l'arrêté en projet.

³ Voir l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté en projet.

⁴ Le troisième alinéa du préambule ne vise pas non plus une disposition spécifique de cette loi.

⁵ Même si l'arrêté ministériel pris sur la base de cette habilitation doit être confirmé dans les meilleurs délais par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres : article XVIII.1, § 2, du Code de droit économique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule doit être adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. Ainsi, son premier alinéa doit également viser l'article 108 de la Constitution et ses troisième et quatrième alinéas doivent être omis.

Article 3

5. L'article 3, § 1^{er}, 3°, du projet doit viser l'article 2, § 1^{er}, 1°, 2° et 3°, de la loi du 13 juillet 1976.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT