



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.309/1
van 1 juni 2026

avis 79.309/1
du 1^{er} juin 2026

over

sur

een wetsvoorstel 'teneinde de
maximumprijs voor
motorbrandstof en
huisbrandolie te blokkeren'
(*Parl.St.* Kamer 2025-26,
nr. 56-1452/001)

une proposition de loi 'visant à
bloquer le prix maximum des
carburants et du mazout de
chauffage' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2025-2026,
n° 56-1452/001)

Op 30 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘teneinde de maximumprijs voor motorbrandstof en huisbrandolie te blokkeren’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1452/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 26 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2026.

*

Le 30 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘visant à bloquer le prix maximum des carburants et du mazout de chauffage’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1452/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 26 mai 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juin 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Artikel V.7, § 2, van het Wetboek van Economisch Recht (hierna: WER) maakt het mogelijk voor de minister van Economie om een programmaovereenkomst te sluiten met beroepsverenigingen die actief zijn in de raffinage, de invoer of de distributie van aardolieproducten, die verbindend kan zijn voor de hele sector, met betrekking tot de prijzen voor aardolieproducten. Dat mechanisme is de basis voor het vigerende systeem van prijscontrole in de Belgische aardoliesector, zoals neergelegd in de programmaovereenkomst betreffende de regeling van de maximumverkoopprijzen der olieproducten van 9 oktober 2006.

Het wetsvoorstel waarover advies wordt gevraagd maakt het mogelijk voor de Koning om niettegenstaande dit mechanisme over te gaan tot een tijdelijke bevrozing van de maximumprijzen voor bepaalde aardolieproducten gedurende ten hoogste zes maanden, met een werkelijke maximumverkoopprijs die lager ligt dan de theoretische maximumverkoopprijs uit die programmaovereenkomst.

Artikel 2 van het wetsvoorstel introduceert het bevrozingsmechanisme. Artikel 3 identificeert de aardolieproducten waarop het voorstel betrekking heeft (§ 1), en voorziet in een mechanisme om prijzen per ton te converteren naar prijzen per liter (§ 2). Artikel 4 machtigt de Koning om discretionair de “werkelijke maximumverkoopprijs te bepalen”. Artikel 5 geeft de Koning de opdracht een compensatiesysteem uit te werken om de aardoliemaatschappijen te vergoeden voor het door hen voorgeschoten verschil tussen de door de Koning overeenkomstig de artikelen 2 en 4 vastgestelde werkelijke maximumprijs, en de maximumprijs die zou gelden als niet werd afgeweken van de berekeningswijze van de maximumprijs overeenkomstig artikel 13 van de technische bijlage bij de programmaovereenkomst van 9 oktober 2006. Artikel 6 belast het Prijzenobservatorium gedurende de periode van maximumprijzen met een bijkomende monitoringsopdracht. De aan te nemen wet zou in werking moeten treden op de dag van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 7).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Bij het onderzoek van het wetsvoorstel werden door het auditoraat een aantal vragen om verduidelijking gesteld aan de gemachtigde. Op deze vragen is nooit gereageerd, ook niet nadat een herinneringsbericht werd verzonden en het secretariaat-generaal van de Kamer van

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Volksvertegenwoordigers werd gevraagd om het als gemachtigde aangeduide parlementslid op de gestelde vragen te wijzen.

Zoals hierna zal blijken blinkt het wetsvoorstel niet uit in helderheid en roept het complexe vragen van Europees recht op, afhankelijk van de precieze draagwijdte die de indieners aan hun voorstel beogen te geven. De Raad van State betreurt dan ook dit gebrek aan medewerking om de door artikel 2, § 1, laatste zin, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 bedoelde “dienstige toelichtingen” te verstrekken, dat het onderzoek door het auditoraat en de Raad heeft bemoeilijkt. De adviesaanvrager zal bijgevolg moeten aanvaarden dat het advies wordt gegeven op basis van de eigen interpretatie van de Raad van de draagwijdte van het wetsvoorstel en de doelstellingen van de indieners ervan. Het advies moet onder dat voorbehoud worden gelezen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het wetsvoorstel machtigt de Koning slechts om tijdelijke maatregelen tot bevrozing van de maximumprijzen voor de in artikel 3 vermelde aardolieproducten vast te stellen onder de in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden (artikelen 2 en 4). Zulks belet evenwel niet dat nu reeds vaststaat dat de maximumtarieven en het corresponderende compensatiemechanisme waarin de Koning overeenkomstig het wetsvoorstel zal kunnen voorzien, de toets aan de Unierechtelijke regels inzake staatssteun, mededinging en het vrij verkeer zullen moeten kunnen doorstaan.² Hoewel een volledige beoordeling van die verenigbaarheid pas mogelijk is als de door het voorstel voorziene machtigingen effectief worden uitgevoerd, kan nu al het volgende worden overwogen.

A. Vrij verkeer

5. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat “prijzbeheersingsmaatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op ingevoerde en binnenlandse produkten weliswaar op zichzelf niet als met artikel 30 [Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)] strijdige maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking zijn te beschouwen, maar zulk een effect kunnen sorteren wanneer de prijzen liggen op een niveau dat de afzet van de ingevoerde produkten onmogelijk maakt of meer bemoeilijkt dan de afzet van binnenlandse produkten”.³

² Het is gelet op het klassieke onderscheid tussen overheidsoptreden, dat gewoonlijk wordt beoordeeld overeenkomstig de verdragsregels inzake het vrij verkeer voor regulering, en inzake staatssteun voor steunmaatregelen, en private handelingen van economische actoren die onder het (Europese) mededingingsrecht vallen, ongebruikelijk dat een wet vanuit alle drie de invalshoeken moet worden benaderd, maar dit is een van die gevallen waar overlappingsen mogelijk zijn – zie in het algemeen BACQUERO CRUZ, J., *Between Competition and Free Movement: The Economic Constitutional Law of the European Community*, Oxford, Hart Publishing, 2002, 176p.

³ HvJ 19 maart 1991, zaak C-249/89, *Commissie/België*, ECLI:EU:C:1991:121, punt 15 en de daar aangehaalde rechtspraak.

5.1. De voorgestelde regeling lijkt zonder onderscheid van toepassing op ingevoerde en binnenlandse aardolieproducten.⁴ Niettemin moet worden vastgesteld dat de voorgestelde voorschotregeling tot gevolg kan hebben dat buitenlandse aanbieders van aardolieproducten worden ontmoedigd om hun producten op de Belgische markt aan te bieden tegen prijzen die niet overeenstemmen met hun werkelijke kosten zonder duidelijkheid over een eventuele compensatie voor dat verlies, waarbij artikel 5, tweede lid, van het voorstel alvast verduidelijkt dat de compensatie niet de distributiemarge van de aardoliemaatschappij dekt. Zoals advocaat-generaal Poiares-Maduro heeft verduidelijkt heeft het Hof van Justitie reeds geoordeeld dat “een maximumprijs strijdig is met het vrije verkeer van goederen wanneer hij leidt tot een verlaging van de handelsmarge van importeurs die van de maximumprijs hun invoerkosten moeten aftrekken”.⁵

Onder die omstandigheden kan niet *a priori* worden uitgesloten dat het opleggen van een maximumprijs voor aardolieproducten overeenkomstig dit wetsvoorstel toch binnen het toepassingsgebied van het vrij verkeer van goederen valt, zodat het mechanisme zal moeten kunnen worden gebillijkt overeenkomstig artikel 36 van het VWEU, of minstens op basis van een dwingende reden van algemeen belang met een niet-onevenredige impact op het vrij verkeer tussen de lidstaten.

5.2. Bovendien moet erop worden gewezen dat niet valt uit te sluiten dat bepaalde vormen van levering van LPG of aardolieproducten aan huis moeten worden beschouwd als diensten in de zin van de Dienstenrichtlijn,⁶ gelet op het arrest *Repsol Butano* over de prijsregulering van de levering van LPG in flessen aan huis in Spanje.⁷

Luidens artikel 15, lid 2, punt g), van de Dienstenrichtlijn zijn “vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden” aan evaluatie onderworpen eisen. Dergelijke eisen kunnen enkel worden ingevoerd dan wel gehandhaafd wanneer zij voldoen aan de in artikel 15, lid 3, van voormelde richtlijn geformuleerde voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Dit geldt ook voor diensten van algemeen economisch belang, althans voor zover de toepassing van deze voorwaarden de uitvoering, in feite of in rechte, van de aan die ondernemingen toegewezen bijzondere taak niet belemmert (artikel 15, lid 4, van de Dienstenrichtlijn).

Specifiek voor prijsregulering in de aardoliesector heeft het Hof van Justitie daaraan toegevoegd dat de overwegingen die het Hof heeft gemaakt in het kader van de Federutility-

⁴ België heeft geen eigen aardolie- en gaswinning, zodat alle aardolieproducten in België primair zijn ingevoerd. Er is echter wel een Belgische raffinage- en distributiecapaciteit, zodat sommige bewerkte aardolieproducten als “Belgisch” kunnen worden beschouwd.

⁵ Conclusie van AG Poiares-Maduro van 1 februari 2006 in de gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04, *Cipolla*, ECLI:EU:C:2006:76, punt 67, onder verwijzing naar HvJ 5 juni 1985, zaak 116/84, *Roelstraete*, ECLI:EU:C:1985:237.

⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

⁷ HvJ 11 april 2009, gevoegde zaken C-473/17 en C-546/17, *Repsol Butano e.a.*, punt 41. Zie ook: VANDENDRIESSCHE, F. en CLAEYS, P., “Prijnsregulering in de energiesector: overzicht en actuele ontwikkelingen”, *RW* 2020-21, 252-253.

rechtspraak⁸ ook van toepassing zijn op de evenredigheidsstoets in de zin van artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn. Derhalve zullen gereguleerde prijzen slechts in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn wanneer zij “van beperkte duur” zijn en “niet langer [...] duren dan nodig is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te bereiken.”

Bij de verdere uitwerking door de Koning van de beoogde bevrozing van de maximumprijzen voor aardolieproducten zal bijgevolg rekening moeten worden gehouden met de mogelijke impact van de Dienstenrichtlijn.

B. Mededinging

6. Volgens vaste rechtspraak hebben de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU als zodanig weliswaar slechts betrekking op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, maar dit neemt niet weg dat deze artikelen in samenhang met artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffen de Europese Unie (hierna: VEU), dat een verplichting tot samenwerking in het leven roept, voorschrijven dat de lidstaten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, nemen of handhaven die het nuttig effect van de op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken.⁹ Het Hof heeft met name geoordeeld dat strijdigheid met de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU bestaat wanneer een lidstaat het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen oplegt of begunstigt, dan wel de werking ervan versterkt, of aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontnemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers over te dragen.¹⁰

Het voorliggende mechanisme heeft tot gevolg dat het de betrokken aardolieondernemingen vrijwel onmogelijk wordt gemaakt om met elkaar te concurreren op grond van prijs. Weliswaar is de aardolieprijs, gelet op de hogervermelde programmaovereenkomst, nu al niet vrij, maar blijkt in de praktijk dat de overeenkomstig artikel 13 van de technische bijlage bij de programmaovereenkomst van 9 oktober 2006 berekende theoretische maximumprijs, die uiteindelijk grotendeels wordt gestuurd door de evolutie van de internationale aardolieprijzen, zelden wordt aangerekend aan de afnemers, zodat ondernemingen nog steeds met elkaar kunnen concurreren op grond van prijs. Het voorliggende mechanisme heeft echter tot doel om de Koning te machtigen om een maximumprijs op te leggen die (significant) lager is dan die theoretische maximumprijs, en vereist dat de aanbieders van aardolieproducten het prijsverschil zullen voorschieten, in afwachting van een compensatie van het prijsverschil door de overheid, weliswaar zonder distributiemarge. Dat heeft voor gevolg dat de betrokken ondernemingen de negatieve financiële impact van die maatregel op, minstens hun cash-flow, en mogelijk ook de

⁸ HvJ 11 april 2009, gevoegde zaken C-473/17 en C-546/17, *Repsol Butano e.a.*, punten 51-53, met verwijzing naar HvJ 20 april 2010, zaak C-265/08, *Federutility*, punten 33 en 35).

⁹ HvJ 5 december 2006, gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04, *Cipolla*, ECLI:EU:C:2006:758, punt 46. Zie ook HvJ 9 september 2003, zaak C-198/01, *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECLI:EU:C:2003:430, punt 45 en de daar aangehaalde rechtspraak.

¹⁰ HvJ 5 december 2006, gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04, *Cipolla*, ECLI:EU:C:2006:758, punt 47. Zie ook HvJ 9 september 2003, zaak C-198/01, *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECLI:EU:C:2003:430, punt 46 en de daar aangehaalde rechtspraak.

bedrijfswinsten, slechts kunnen minimaliseren door de door de Koning bepaalde werkelijke maximumprijs ook effectief volledig aan te rekenen aan de afnemers. Hoewel zij formeel nog steeds vrij hun prijzen kunnen bepalen zal de voorgestelde regeling hun tot een feitelijke uniforme gedraging leiden in hun prijszetting.

Het komt de Raad van State bijgevolg voor dat de voorgestelde regeling het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen oplegt of op zijn minst begunstigt, en bijgevolg in beginsel strijdig is met artikel 4, lid 3, VEU in samenhang met artikel 101 VWEU. Hoewel het Hof van Justitie lijkt te aanvaarden dat bepaalde dwingende redenen van algemeen belang beperkingen aan de mededinging kunnen rechtvaardigen op grond van artikel 101, lid 3, van het VWEU¹¹ of artikel 102 VWEU,¹² of ertoe kunnen leiden dat een beperking van de mededinging buiten het toepassingsgebied van artikel 101, lid 1, van het VWEU valt,¹³ is onduidelijk of, en in welke mate, die mogelijkheid ook openstaat voor lidstaten in de eerder zeldzame gevallen dat zijzelf aan de oorsprong liggen van de feitelijke gedraging die tot de beperking van de mededinging aanleiding geeft. Het arrest *Wouters* geeft niettemin aan dat er een overlapping kan bestaan tussen rechtvaardigingen van beperkingen onder het vrij verkeer¹⁴ en verantwoordingen van beperkingen van de mededinging onder de artikelen 101 of 102 van het VWEU.¹⁵

C. Staatssteun

7. Een maatregel vormt volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot artikel 107, lid 1, van het VWEU staatssteun wanneer de betrokken maatregel, in welke vorm ook, met staatsmiddelen wordt bekostigd, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, de begunstigde ervan een selectief voordeel verschafft en de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen.¹⁶

Het wetsvoorstel voorziet in het opleggen van een maximumprijs voor aardolieproducten ten voordele van alle afnemers van die producten, waarvan de directe kost voor de betrokken aardoliebedrijven uit staatsmiddelen zal worden gecompenseerd.

7.1. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat in hoofde van de aardoliebedrijven de compensatie de tegenprestatie moet vormen voor een door de overheid opgelegde maximumprijs. Het valt te betogen dat die compensatie moet worden beschouwd als de vergoeding voor een door de overheid opgelegde dienst van algemeen economisch belang, in de zin van het

¹¹ HvJ 21 december 2023, zaak 680/21, *Royal Antwerp Football Club*, ECLI:EU:C:2023:1010, punten 118-135. HvJ 21 december 2023, zaak C-333/21, *European Superleague Company*, ECLI:EU:C:2023:1011, punten 231-241.

¹² HvJ 21 december 2023, zaak C-333/21, *European Superleague Company*, ECLI:EU:C:2023:1011, punten 231-241.

¹³ HvJ 19 februari 2002, zaak C-309/09, *Wouters*, EU:C:2002:98, punten 97-109; HvJ 18 juli 2006, zaak C-519/04 P, *Meca-Medina/Commissie*, ECLI:EU:C:2006:492, punten 40-56.

¹⁴ Zie daarover de laatste alinea van opmerking 5.1.

¹⁵ HvJ 19 februari 2002, zaak C-309/09, *Wouters*, EU:C:2002:98, punt 122.

¹⁶ Zie nog recent, HvJ 20 november 2025, zaak C-401/24, *Stockholms Hamn*, ECLI:EU:C:2025:902, punt 19, en de daar aangehaalde rechtspraak.

Altmark-arrest van het Hof van Justitie. Een dergelijke compensatie valt buiten de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU, op voorwaarde dat aan een aantal specifieke voorwaarden is voldaan:

- in de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn geweest met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk zijn afgebakend;
- in de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;
- in de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;
- in de vierde plaats moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.¹⁷

Of de voorliggende regeling werkelijk aan die voorwaarden voldoet zal afhangen van de concrete modaliteiten van het door de Koning vast te stellen compensatiemechanisme. Het komt de Raad van State niettemin als aannemelijk voor dat het wetsvoorstel het uitwerken van een met dat arrest verenigbaar compensatiemechanisme niet in de weg staat.

7.2. In de tweede plaats lijkt het evenmin twijfel dat de maximumtarieven ook een economisch voordeel creëren voor de afnemers van de aardolieproducten in kwestie, en dat ook ondernemingen als begunstigden van die maximumtarieven zullen kunnen worden aangemerkt. Uit artikel 2 van het wetsvoorstel volgt immers dat o.m. een maximumtarief kan worden ingesteld teneinde te vermijden dat ernstige, onmiddellijke en moeilijk herstelbare schade wordt berokkend aan bedrijven (1°) of het algemeen economisch belang wordt geschaad (3°). Uit artikel 3, § 1, van het wetsvoorstel volgt bovendien dat het maximumtarief specifiek betrekking kan hebben op gasolie diesel voor I&C-doeleinden (*Industrial & Commercial*-doeleinden) (punt 4).

In samenhang met het compensatiemechanisme wordt bijgevolg aan de Belgische afnemers van de aardolieproducten in kwestie, waaronder ondernemingen, een economisch voordeel toegekend dat uit staatsmiddelen is bekostigd, en waarvan moet worden vermoed dat dit het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.¹⁸ De vraag rijst niettemin of de regeling een selectief voordeel verschaft. Op zich lijkt de regeling immers van toepassing op alle afnemers in België – zelfs inclusief buitenlandse afnemer

¹⁷ HvJ 24 juli 2003, zaak C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, punt 95.

¹⁸ HvJ 14 januari 2015, zaak C-518/13, *Eventech*, ECLI:EU:C:2015:9, punt 66.

die zich in België aan gunstigere voorwaarden zouden bevoorraden. Niettemin kan worden tegengeworpen dat de regeling slechts geldt voor specifieke aardolieproducten, en door de Koning – gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van “de betrokken bedrijven (...) wier belangen door een crisissituatie worden geschaad” in artikel 2, 1°, van het voorstel – mogelijk selectief zal worden geactiveerd, met name telkens wanneer bepaalde mededingingsgevoelige ondernemingen dreigen te worden geraakt door een crisissituatie.

7.3. Gelet op het voorgaande zal minstens bij de activering van de maximumprijzen en het vaststellen van het corresponderende compensatiemechanisme bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de verenigbaarheid ervan met het staatssteunrecht. Indien daarover twijfel kan rijzen zal de maatregel moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, derde lid, VWEU.¹⁹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 4

8. De formulering van artikel 2 van het wetsvoorstel begint als een nuancering van artikel V.7 van het WER en mondt uit in een procedure voor het vaststellen van tijdelijke maatregelen in de vorm van maximumprijzen voor aardolieproducten door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad als bepaalde voorwaarden vervuld zijn. In artikel 4 van het ontwerp wordt de Koning dan weer gemachtigd om de werkelijke maximumverkoopprijs vast te stellen, maar dan zonder vermelding van het overleg in de Ministerraad.

8.1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het voorstel ervan lijkt uit te gaan dat het ontwerp enkel een afwijking van artikel V.7 van het WER inhoudt. Er moet echter op worden gewezen dat artikel V.7 van het WER slechts de mogelijkheid inhoudt van het sluiten van een programmaovereenkomst en geen verplichting. Zoals hoger is opgemerkt is er op dit ogenblik inderdaad zo'n programmaovereenkomst van kracht, maar artikel V.7 van het WER voorziet ook in de mogelijkheid dat die wordt beëindigd. Indien dat zou gebeuren, zou men terugvallen op de vrije prijsvorming van artikel V.2 van het WER. Wellicht zou er dan – in de logica van het voorstel – nog meer nood zijn aan de mogelijkheid voor de Koning om een maximumprijs te kunnen opleggen. Bijgevolg moet niet enkel worden verwezen naar artikel V.7 van het WER maar ook naar artikel V.2 van het WER.

8.2. In de tweede plaats is het onduidelijk waarin het verschil zit tussen “tijdelijke maatregelen tot bevrozing van de maximumprijzen” vaststellen en “de werkelijke maximumverkoopprijs” vaststellen voor de in artikel 3 vermelde aardolieproducten. Zo is onduidelijk of wordt gedifferentieerd tussen groothandelsprijzen en de verkoopprijzen aan de eindafnemer.²⁰

¹⁹ In het kader van die aanmelding zou een nuttig beroep kunnen worden gedaan op het Tijdelijk staatssteunkader in verband met de crisis in het Midden-Oosten dat op 29 april 2026 door de Europese Commissie werd uitgevaardigd (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202602593).

²⁰ In dat verband rijst ook de vraag of de stellers enkel een maximumprijs voor het aardolieproduct zelf voor ogen hebben, of in bepaalde gevallen, zoals de levering van huisbrandolie en butaan en LPG in flessen, ook de

8.3. In de derde plaats is de formulering “beletten de Koning niet” in artikel 2, eerste lid, van het voorstel een vermenging van een inhoudelijke afwijking van artikel V.7 en een impliciete delegatie aan de Koning, die dan nog – gelet op opmerking 8.2 lijkt te overlappen met artikel 4 van het ontwerp.

8.4. Gelet op het voorgaande lijkt het beter om artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel als volgt te formuleren:

“In afwijking van de artikelen V.2 en V.7 van het Wetboek van economisch recht, en niettegenstaande de ter uitvoering van die laatste bepaling gesloten programmaovereenkomsten, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld in de Ministerraad, onder de voorwaarden van deze wet voor een of meerdere van de in artikel 3 vermelde aardolieproducten maximumverkoopprijzen opleggen, indien dringend moet worden voorkomen dat: (...)”.

Het tijdelijk karakter van de regeling blijkt al uit artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel en is in het tekstvoorstel niet hernomen.

Artikel 4 van het wetsvoorstel kan dan worden weggelaten.

Artikel 5

9. In het voorgestelde artikel 5, eerste alinea, van het wetsvoorstel wordt gewag gemaakt van de “theoretische maximumverkoopprijs bedoeld in artikel 13 van de technische bijlage bij de programmaovereenkomst betreffende de regeling van de maximumverkoopprijzen der olieproducten van 9 oktober 2006”.

Zoals hiervoor is opgemerkt kan niet worden gegarandeerd dat die overeenkomst niet zal worden opgezegd of gewijzigd overeenkomstig artikel V.7 van het WER, zodat er twijfel kan rijzen over de precieze draagwijdte van die verwijzing. Meer in het algemeen is het niet aangewezen om in een wetgevende tekst te verwijzen naar contractuele bepalingen, waarvan bovendien de formele bekendmaking overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet niet is gegarandeerd, wat later aanleiding kan geven tot betwisting over de tegenstelbaarheid van die verwijzing.

leveringskosten mee in rekening brengt. Zoals in opmerking 5.2 is uiteengezet is dat relevant voor de vraag of ook de Dienstenrichtlijn op het wetsvoorstel van toepassing kan zijn. Het kan ook relevant zijn voor de effectiviteit van de maatregel, om te vermijden dat de maximprijs voor het aardolieproduct zelf zou worden omzeild door het aanrekenen van allerhande bijkomende leverings- en transactiekosten.

Bijgevolg moet de inhoud van die bepaling in het ontwerp zelf – in een afzonderlijke bepaling van of een bijlage bij de aan te nemen wet – worden opgenomen, zodat de berekeningswijze ondubbelzinnig deel uitmaakt van die wet, ook als de programmaovereenkomst van 9 oktober 2006 zou worden beëindigd, en aldus zal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'article V.7, § 2, du Code de droit économique (ci-après : CDE) permet au ministre qui a l'Économie dans ses attributions de conclure un contrat-programme avec des associations d'entreprises actives dans le raffinage, l'importation ou la distribution de produits pétroliers, contrat-programme qui peut être contraignant pour le secteur entier, en ce qui concerne les prix des produits pétroliers. Ce mécanisme constitue la base du système de contrôle des prix en vigueur dans le secteur pétrolier belge, tel qu'il a été fixé dans le contrat-programme relatif au régime des prix de vente maxima des produits pétroliers du 9 octobre 2006.

La proposition de loi faisant l'objet de la demande d'avis permet au Roi, en dépit de ce mécanisme, de décider d'un blocage temporaire des prix maximums pour certains produits pétroliers pendant six mois tout au plus, avec un prix de vente maximum réel qui est inférieur au prix de vente maximum théorique de ce contrat-programme.

L'article 2 de la proposition de loi instaure le mécanisme de blocage. L'article 3 identifie les produits pétroliers sur lesquels porte la proposition (§ 1^{er}) et prévoit un mécanisme pour convertir les prix à la tonne en prix au litre (§ 2). L'article 4 habilite le Roi à « [fixer] [l]e prix de vente maximum réel » de manière discrétionnaire. L'article 5 charge le Roi d'élaborer un système de compensation afin d'indemniser les sociétés pétrolières pour la différence, avancée par elles, entre le prix maximum réel fixé par le Roi conformément aux articles 2 et 4 et le prix maximum qui s'appliquerait si l'on ne s'écarterait pas du mode de calcul du prix maximum conformément à l'article 13 de l'annexe technique au contrat-programme du 9 octobre 2006. L'article 6 charge l'Observatoire des prix d'une mission de monitoring supplémentaire pendant la période des prix maximums. La loi à adopter entrerait en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 7).

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Lors de l'examen de la proposition de loi, l'auditorat a posé un certain nombre de questions au délégué afin d'obtenir des précisions. Le délégué n'a jamais réagi à ces questions, même pas après qu'un rappel a été envoyé, ni après qu'il a été demandé au secrétariat général de la Chambre des représentants d'attirer l'attention du député désigné comme délégué sur les questions posées.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Ainsi qu'il ressortira ci-après, la proposition de loi ne brille pas par sa clarté et soulève des questions complexes de droit européen, selon la portée précise que ses auteurs entendent lui donner. Le Conseil d'État déplore dès lors ce manque de collaboration pour fournir les « explications utiles » visées à l'article 2, § 1^{er}, dernière phrase, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ce qui a compliqué l'examen par l'auditorat et le Conseil. Le demandeur de l'avis devra par conséquent accepter que le présent avis est rendu sur la base de l'interprétation propre du Conseil d'État de la portée de la proposition de loi et des objectifs poursuivis par ses auteurs. L'avis doit être lu sous cette réserve.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. La proposition de loi habilite le Roi uniquement à arrêter des mesures temporaires de blocage des prix maximums pour les produits pétroliers mentionnés à l'article 3 dans les conditions visées dans la proposition de loi (articles 2 et 4). Cela n'empêche toutefois pas qu'il est d'ores et déjà établi que les tarifs maximaux et le mécanisme de compensation correspondant que le Roi pourra prévoir conformément à la proposition de loi devront pouvoir se concilier avec les règles du droit de l'Union en matière d'aides d'État, de concurrence et de libre circulation ². Même si une évaluation complète de cette compatibilité ne sera possible qu'une fois que les habilitations prévues par la proposition auront été effectivement mises en œuvre, on peut d'ores et déjà prendre en compte ce qui suit.

A. Libre circulation

5. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, « des régimes de réglementation de prix indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, s'ils ne constituent pas en eux-mêmes des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative contraire à l'article 30 du Traité [sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE)], peuvent néanmoins produire un tel effet lorsque les prix se situent à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux » ³.

5.1. Le régime proposé semble s'appliquer sans distinction aux produits pétroliers importés et nationaux ⁴. Force est néanmoins de constater que le régime d'avances proposé pourrait avoir pour effet de dissuader les fournisseurs étrangers de produits pétroliers de proposer leurs

² Compte tenu de la distinction classique entre les interventions de l'État, qui sont généralement évaluées conformément aux règles du traité relatives à la libre circulation pour la régulation, et relatives aux aides d'État pour les mesures d'aides, et les actions privées d'acteurs économiques qui relèvent du droit (européen) de la concurrence, il est inhabituel qu'une loi doive être abordée sous ces trois angles, mais c'est l'un de ces cas où des chevauchements sont possibles – voir, de manière générale, BAQUERO CRUZ, J., *Between Competition and Free Movement: The Economic Constitutional Law of the European Community*, Oxford, Hart Publishing, 2002, 176 p.

³ C.J.U.E., 19 mars 1991, affaire C-249/89, *Commission/Belgique*, ECLI:EU:C:1991:121, point 15 et la jurisprudence qui y est citée.

⁴ La Belgique ne dispose pas de ses propres gisements de pétrole et de gaz, de sorte qu'en Belgique, tous les produits pétroliers sont d'abord importés. Elle dispose toutefois de capacités de raffinage et de distribution, ce qui permet de considérer certains produits pétroliers transformés comme étant « belges ».

produits sur le marché belge à des prix qui ne correspondent pas à leurs coûts réels, en l'absence de précisions quant à une éventuelle compensation de cette perte, l'article 5, alinéa 2, de la proposition précisant d'ores et déjà que la compensation ne couvre pas la marge de distribution de la société pétrolière. Ainsi que l'avocat général Poiares-Maduro l'a précisé, la Cour de justice a déjà jugé que « lorsque l'effet du prix maximal est de réduire la marge commerciale des importateurs qui doivent déduire de ce prix leurs frais d'importation, celui-ci est contraire à la libre circulation des marchandises »⁵.

Dans ces circonstances, on ne peut exclure *a priori* que l'imposition d'un prix maximum pour des produits pétroliers conformément à cette proposition de loi relève tout de même du champ d'application de la libre circulation des marchandises, de sorte que le mécanisme devra pouvoir être justifié conformément à l'article 36 du TFUE, ou au moins sur la base d'une raison impérieuse d'intérêt général ayant un impact non disproportionné sur la libre circulation entre les États membres.

5.2. En outre, il convient de souligner qu'il n'est pas exclu que certaines formes de fourniture de GPL ou de produits pétroliers à domicile doivent être considérées comme des services au sens de la Directive services⁶, eu égard à l'arrêt *Repsol Butano* sur la régulation des prix de la fourniture de GPL en bouteilles à domicile en Espagne⁷.

Selon l'article 15, paragraphe 2, point g), de la Directive services, « les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire » sont des exigences à évaluer. De telles exigences ne peuvent être instaurées ou maintenues que si elles satisfont aux conditions formulées à l'article 15, paragraphe 3, de la directive précitée en ce qui concerne la non-discrimination, la nécessité et la proportionnalité. Ceci vaut également pour des services d'intérêt économique, du moins dans la mesure où l'application de ces conditions ne fait pas échec à l'exécution, en droit ou en fait, de la mission particulière confiée à ces entreprises (article 15, paragraphe 4, de la Directive services).

Spécifiquement pour la régulation des prix dans le secteur pétrolier, la Cour de justice a ajouté que les considérations de la Cour dans le cadre de la jurisprudence *Federutility*⁸ s'appliquent également à la condition de proportionnalité au sens de l'article 15, paragraphe 3, de la Directive services. Dès lors, des prix régulés ne seront conformes à la Directive services que s'ils ont « une durée limitée » qui « ne dépasse pas ce qui est nécessaire afin d'atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi ».

⁵ Conclusions de l'AG Poiares-Maduro du 1^{er} février 2006 dans les affaires jointes C-94/04 et C-202/04, *Cipolla*, ECLI:EU:C:2006:76, point 67, en faisant référence à C.J.U.E., 5 juin 1985, affaire C-116/84, *Roelstraete*, ECLI:EU:C:1985:237.

⁶ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

⁷ C.J.U.E., 11 avril 2009, affaires jointes C-473/17 et C-546/17, *Repsol Butano e.a.*, point 41. Voir aussi : VANDENDRIESSCH F. et CLAEYS P., « Prijsregulering in de energiesector: overzicht en actuele ontwikkelingen », *RW* 2020-2021, pp. 252-253.

⁸ C.J.U.E., 11 avril 2009, affaires jointes C-473/17 et C-546/17, *Repsol Butano e.a.*, points 51-53, en faisant référence à C.J.U.E., 20 avril 2010, affaire C-265/08, *Federutility*, points 33 et 35.

Lors de la poursuite de la mise en œuvre par le Roi du blocage envisagé des prix maximums des produits pétroliers, il faudra par conséquent tenir compte de l'impact éventuel de la Directive services.

B. Concurrence

6. Selon une jurisprudence constante, s'il est vrai que, par eux-mêmes, les articles 101 du TFUE et 102 du TFUE concernent uniquement le comportement des entreprises et ne visent pas des mesures législatives ou réglementaires émanant des États membres, il n'en reste pas moins que ces articles, lus en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (ci-après : TUE), qui instaure un devoir de coopération, imposent aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises⁹. La Cour a notamment jugé qu'il y a violation des articles 101 du TFUE et 102 du TFUE lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 101 du TFUE ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique¹⁰.

Le mécanisme à l'examen a pour effet qu'il devient pratiquement impossible pour les sociétés pétrolières concernées de se trouver en concurrence les unes avec les autres au niveau des prix. Certes, compte tenu du contrat-programme précité, le prix du pétrole n'est déjà pas libre, mais il apparaît dans la pratique que le prix maximum théorique calculé conformément à l'article 13 de l'annexe technique du contrat-programme du 9 octobre 2006, qui est en fin de compte dans une large mesure déterminé par l'évolution des prix internationaux du pétrole, est rarement facturé aux clients, de sorte que les sociétés peuvent toujours se trouver en concurrence les unes avec les autres au niveau des prix. Le mécanisme à l'examen a toutefois pour objet d'habiliter le Roi à imposer un prix maximum qui est (nettement) inférieur à ce prix maximum théorique, et requiert que les fournisseurs de produits pétroliers avancent la différence de prix, dans l'attente d'une compensation de la différence de prix par l'autorité, certes sans marge de distribution. Il en résulte que les sociétés concernées ne peuvent atténuer l'impact financier négatif de cette mesure, au moins sur leur trésorerie, et potentiellement aussi sur leurs bénéfices d'exploitation, qu'en répercutant effectivement et intégralement sur les clients le prix maximum réel fixé par le Roi. Bien que formellement, elles puissent encore fixer leurs prix librement, le régime proposé les conduira à adopter *de facto* un comportement uniforme en matière de fixation de leurs prix.

Il apparaît dès lors au Conseil d'État que le régime proposé impose ou, à tout le moins, favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 101 du TFUE et que, par conséquent, il est en principe contraire à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, combiné avec l'article 101 du TFUE.

⁹ C.J.U.E., 5 décembre 2006, affaires jointes C-94/04 et C-202/04, *Cipolla*, ECLI:EU:C:2006:758, point 46. Voir aussi C.J.U.E., 9 septembre 2003, affaire C-198/01, *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECLI:EU:C:2003:430, point 45 et la jurisprudence qui y est citée.

¹⁰ C.J.U.E., 5 décembre 2006, affaires jointes C-94/04 et C-202/04, *Cipolla*, ECLI:EU:C:2006:758, point 47. Voir aussi C.J.U.E., 9 septembre 2003, affaire C-198/01, *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECLI:EU:C:2003:430, point 46 et la jurisprudence qui y est citée.

Bien que la Cour de justice semble admettre que certaines raisons impérieuses d'intérêt général puissent justifier des restrictions de la concurrence en vertu de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE ¹¹ ou de l'article 102 du TFUE ¹², ou puissent conduire à ce qu'une restriction de la concurrence ne relève pas du champ d'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ¹³, il n'apparaît pas clairement si, et dans quelle mesure, cette possibilité vaut également pour les États membres dans les cas plutôt rares où ils sont eux-mêmes à l'origine du comportement donnant lieu à la restriction de la concurrence. L'arrêt *Wouters* indique néanmoins qu'il peut y avoir un chevauchement entre les justifications des restrictions à la libre circulation ¹⁴ et les justifications des restrictions à la concurrence au titre des articles 101 ou 102 du TFUE ¹⁵.

C. Aide d'État

7. Selon la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure constitue une aide d'État lorsque la mesure en question est, sous quelque forme que ce soit, une intervention au moyen de ressources d'État, que cette intervention est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence ¹⁶.

La proposition de loi prévoit l'imposition d'un prix maximum pour les produits pétroliers en faveur de tous les clients de ces produits, dont le coût direct pour les entreprises pétrolières concernées sera compensé au moyen de ressources d'État.

7.1. Tout d'abord, force est de constater que dans le chef des entreprises pétrolières, la compensation doit constituer la contrepartie d'un prix maximum imposé par l'autorité. On peut soutenir que cette compensation doit être considérée comme une indemnité pour un service d'intérêt économique général imposé par l'autorité au sens de l'arrêt *Altmark* de la Cour de justice. Pareille compensation ne tombe pas sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à condition qu'un certain nombre de conditions spécifiques soient réunies :

- premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ;

¹¹ C.J.U.E., 21 décembre 2023, affaire C-680/21, *Royal Antwerp Football Club*, ECLI:EU:C:2023:1010, points 118-135. C.J.U.E., 21 décembre 2023, affaire C-333/21, *European Superleague Company*, ECLI:EU:C:2023:1011, points 231-241.

¹² C.J.U.E., 21 décembre 2023, affaire C-233/21, *European Superleague Company*, ECLI:EU:C:2023:1010, points 231-241.

¹³ C.J.U.E., 19 février 2002, affaire C-309/09, *Wouters*, EU:C:2002:98, points 97-109 ; C.J.U.E., 18 juillet 2006, affaire C-519/04 P, *Meca-Medina/Commission*, ECLI:EU:C:2006:492, points 40-56.

¹⁴ Voir à cet égard le dernier alinéa de l'observation 5.1.

¹⁵ C.J.U.E., 19 février 2002, affaire C-309/09, *Wouters*, EU:C:2002:98, point 122.

¹⁶ Voir encore récemment, C.J.U.E., 20 novembre 2025, affaire C-401/24, *Stockholms Hamn*, ECLI:EU:C:2025:902, point 19, et la jurisprudence qui y est citée.

- troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service publics, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ;
- quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ¹⁷.

La question de savoir si le régime à l'examen remplit réellement ces conditions dépendra des modalités concrètes du mécanisme de compensation que le Roi doit fixer. Il apparaît toutefois au Conseil d'État acceptable que la proposition de loi ne fait pas obstacle à l'élaboration d'un mécanisme de compensation compatible avec cet arrêt.

7.2. Ensuite, il ne fait aucun doute non plus que les tarifs maximums créent également un avantage économique pour les clients des produits pétroliers en question, et que les entreprises pourront elles aussi être considérées comme bénéficiaires de ces tarifs maximums. Il résulte en effet de l'article 2 de la proposition de loi qu'un tarif maximum peut notamment être instauré afin d'éviter de provoquer un dommage grave, immédiat et difficilement réparable pour les entreprises (1°) ou de léser l'intérêt économique général (3°). Il découle en outre de l'article 3, § 1^{er}, de la proposition de loi que le tarif maximum peut concerner spécifiquement le gasoil diesel (application I&C - *Industrial & Commercial*) (point 4).

En combinaison avec le mécanisme de compensation, il est par conséquent accordé aux clients belges des produits pétroliers en question, dont des entreprises, un avantage économique qui est financé par des ressources d'État et dont il faut supposer qu'il affecte les échanges commerciaux entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ¹⁸. La question se pose néanmoins de savoir si le régime procure un avantage sélectif. En effet, le régime semble en soi applicable à tous les clients en Belgique – même en ce compris les clients étrangers qui s'approvisionneraient en Belgique à des conditions plus favorables. On peut cependant objecter que le régime ne s'applique qu'à des produits pétroliers spécifiques, et qu'il sera éventuellement activé par le Roi – compte tenu de l'absence d'une définition plus précise des « entreprises concernées (...) dont les intérêts sont affectés par une situation de crise » à l'article 2, 1°, de la proposition – de manière sélective, à savoir chaque fois que des entreprises sensibles à la concurrence risquent d'être affectées par une situation de crise.

7.3. Compte tenu de ce qui précède, il conviendra d'accorder une attention particulière, à tout le moins au moment de l'activation des prix maximums et de la fixation du mécanisme de compensation correspondant, à la compatibilité dudit mécanisme avec le droit des aides d'État. En

¹⁷ C.J.U.E., 24 juillet 2003, affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, point 95.

¹⁸ C.J.U.E. 14 janvier 2015, affaire C-518/13, *Eventech*, ECLI:EU:C:2015:9, point 66.

cas de doute à ce sujet, la mesure devra être notifiée à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ¹⁹.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 4

8. Le début de l'article 2 de la proposition de loi est formulé comme une nuance de l'article V.7 du CDE et aboutit à une procédure par laquelle le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des mesures temporaires sous la forme de prix maximums des produits pétroliers si certaines conditions sont remplies. L'article 4 du projet, quant à lui, habilite le Roi à fixer le prix de vente maximum réel, mais sans toutefois mentionner la délibération en Conseil des ministres.

8.1. Il convient en premier lieu d'observer que la proposition semble considérer que le projet comporte uniquement une dérogation à l'article V.7 du CDE. Or, on relèvera que l'article V.7 du CDE ne prévoit que la possibilité de conclure un contrat-programme et n'implique aucune obligation. Comme cela a été observé plus haut, un tel contrat-programme est effectivement en vigueur à l'heure actuelle, mais l'article V.7 du CDE prévoit également la possibilité de dénoncer celui-ci. Si tel était le cas, on reviendrait à la libre formation des prix prévue à l'article V.2 du CDE. Dans la logique de la proposition, la possibilité pour le Roi de pouvoir imposer un prix maximum serait alors sans doute davantage nécessaire. Par conséquent, il faut viser non seulement l'article V.7 du CDE, mais aussi son article V.2.

8.2. Deuxièmement, on n'aperçoit pas où se situe la différence entre arrêter « des mesures temporaires de blocage des prix maximums » et fixer « le prix de vente maximum réel » des produits pétroliers visés à l'article 3. Ainsi, on n'aperçoit pas clairement si une distinction est opérée entre les prix de gros et les prix de vente au client final ²⁰.

8.3. Troisièmement, la formulation « ne font pas obstacle à ce que le Roi » à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition combine une dérogation sur le fond à l'article V.7 et une délégation implicite au Roi qui, compte tenu de l'observation 8.2, semble en outre faire double emploi avec l'article 4 du projet.

¹⁹ Dans le cadre de cette notification, l'on pourrait utilement invoquer l'Encadrement temporaire des aides d'État en réponse à la crise au Moyen-Orient adopté par la Commission européenne le 29 avril 2026 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202602593).

²⁰ À cet égard, la question se pose aussi de savoir si les auteurs envisagent uniquement un prix maximum pour le produit pétrolier même ou si, dans certains cas, tels que la fourniture de mazout de chauffage, de butane et de LPG en bouteilles, ils prennent également en compte les frais de livraison. Ainsi qu'il a été exposé à l'observation 5.2, cette question est pertinente pour savoir si la directive services peut également s'appliquer à la proposition de loi. Elle peut aussi s'avérer pertinente pour l'efficacité de la mesure, afin d'éviter que le prix maximum du produit pétrolier même ne soit contourné en facturant toutes sortes de frais de livraison et de transaction supplémentaires.

8.4. Eu égard à ce qui précède, il semble préférable de formuler l'article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi comme suit :

« Par dérogation aux articles V.2 et V.7 du Code de droit économique, et nonobstant les contrats-programme conclus en exécution de cette dernière disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans les conditions de la présente loi, imposer des prix de vente maximums pour un ou plusieurs des produits pétroliers visés à l'article 3, s'il s'avère urgent d'éviter que : (...) ».

Le caractère temporaire du régime découle déjà de l'article 2, alinéa 2, de la proposition de loi et n'est pas reproduit dans la proposition de texte.

L'article 4 de la proposition de loi peut alors être omis.

Article 5

9. L'article 5, alinéa 1^{er}, proposé, de la proposition de loi fait état du « prix de vente maximum théorique visé à l'article 13 de l'annexe technique au contrat-programme relatif au régime des prix de vente maxima des produits pétroliers du 9 octobre 2006 ».

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, il ne peut être garanti que ce contrat ne sera pas dénoncé ou modifié conformément à l'article V.7 du CDE, de sorte que l'on puisse douter de la portée précise de cette référence. D'une manière plus générale, il n'est pas recommandé, dans un texte législatif, de renvoyer à des dispositions contractuelles, dont la publication formelle conformément à l'article 190 de la Constitution n'est en outre pas garantie, ce qui pourrait ultérieurement donner lieu à des contestations en ce qui concerne l'opposabilité de cette référence.

Par conséquent, le contenu de cette disposition doit être intégré dans le projet même – dans une disposition distincte de la loi à adopter ou dans une annexe de celle-ci – de sorte que le mode de calcul fasse partie de cette loi sans ambiguïté, même en cas de dénonciation du contrat-programme du 9 octobre 2006, et qu'il sera ainsi publié au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC