



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.473/16
van 6 juni 2024

avis 76.473/16
du 6 juin 2024

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van het
noodplan voor de
bevoorradingzekerheid van
aardolie en aardolieproducten'

un projet d'arrêté ministériel
'arrêtant le plan d'urgence
pour la sécurité de
l'approvisionnement en
pétrole et produits pétroliers'

Op 8 mei 2024 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 ministerieel besluit ‘tot vaststelling van het noodplan voor de bevoorradingzekerheid van aardolie en aardolieproducten’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, 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 6 juni 2024.

*

Le 8 mai 2024, 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 ministériel ‘arrêtant le plan d'urgence pour la sécurité de l'approvisionnement en pétrole et produits pétroliers’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 30 mai 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, 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 6 juin 2024.

*

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de federale minister van Energie (hierna: de minister) strekt ertoe een noodplan goed te keuren voor de bevoorradingzekerheid van aardolie en aardolieproducten. Het enige artikel keurt het noodplan goed, dat als bijlage bij het ontwerp is gevoegd.

RECHTSGROND

4. Zoals blijkt uit de aanhef, wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 18, § 1, van de wet van 21 december 2023 ‘betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten, de aanhouding van bijkomende strategische voorraden voor de energiebevoorrading van het land in geval van een energiecrisis, het beheer van een aardoliebevoorradingscrisis en de organisatie van ASEVA’.

Artikel 18, § 1, van de wet van 21 december 2023 luidt:

“De Algemene Directie is belast met de volgende taken:

1° het opstellen van een noodplan voor het beheer van de bevoorradingzekerheid van aardolie en aardolieproducten, dat met name maatregelen ter beperking van de vraag naar aardolie bevat;

2° de vaststelling van een procedure voor de identificatie van de prioritaire consumenten van aardolieproducten, op basis waarvan het een lijst van prioritaire consumenten opstelt.

De Algemene Directie kan in het kader van de risicobeoordeling en de opstelling van een noodplan en een lijst van prioritaire consumenten, ASEVA en elke representatieve

speler actief op de aardoliemarkt raadplegen en werkt in overleg met het Nationaal Oliebureau en overeenkomstig de bevoegdheden van elk van diens leden.

Het noodplan en de lijst van prioritaire consumenten worden op voorstel van de Algemene Directie door de minister vastgesteld.”

Artikel 21 van dezelfde wet bepaalt:

“In geval van een aardoliebevoorradingscrisis kan de minister, op basis van het advies van het Nationaal Oliebureau en de analyse uitgevoerd door de Algemene Directie, een of meer maatregelen nemen om de vraag te beperken zoals voorzien in het noodplan bedoeld in artikel 18, § 1, 1°.”

Uit die wettelijke bepalingen vloeit voort dat het (bij ministerieel besluit vastgestelde) noodplan de maatregelen omvat om de vraag te beperken, waar de minister vervolgens uitvoering aan kan geven indien zich in de toekomst een aardoliebevoorradingscrisis zou voordoen.

4.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat artikel 18, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 2023 de minister machtigt om een noodplan en de lijst van prioritaire consumenten *vast te stellen* (in de Franse tekst: “(...) sont arrêtés”) en dus niet louter in een goedkeuringstoezicht voorziet. De tekst van het enig artikel van het ontwerp moet dus worden aangepast in de zin dat het gaat om *een vaststelling* (niet: een goedkeuring) door de minister van een noodplan.

Het voormelde onderscheid is van belang, aangezien in de bijlage rechtsregels zijn opgenomen die door de minister zelf worden aangenomen, en het dus niet louter gaat om de goedkeuring van door de administratie vastgestelde (of voorgestelde) regels en praktische plannen.¹

Daaruit volgt bovendien ook dat het door de minister vastgestelde noodplan in beginsel slechts uit rechtsregels mag bestaan waarvoor zijzelf bevoegd is. Er moet echter worden vastgesteld dat de door de minister vast te stellen bijlage in werkelijkheid een amalgaam vormt van door de ministers vastgestelde regels, mogelijkheden, aanbevelingen, maatregelen die andere overheden zouden kunnen nemen, verwijzingen naar andere relevante wetgeving, feitelijke gegevens en toelichtingen. Aangezien een normatieve tekst in beginsel enkel rechtsregels mag bevatten, moet de bijlage op dit punt grondig worden herzien.

4.2. In advies 73.949/1/V van 30 augustus 2023 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 21 december 2023 gaf de afdeling Wetgeving de volgende kritiek op de keuze van de stellers van het voorontwerp om te voorzien in rechtstreekse delegaties van regelgevende bevoegdheden door de wetgever aan de minister bevoegd voor Energie:

“4.1. Verschillende bepalingen van het voorontwerp omvatten een rechtstreekse delegatie van regelgevende bevoegdheden door de wetgever aan de minister bevoegd voor energie.² Een rechtstreekse delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort. Bovendien lijken er geen objectieve redenen voorhanden te zijn die een

¹ Zie hierover J. VAN NIEUWENHOVE, “Goedkeuren is niet vaststellen”, TvW 2023, nr. 1, 20.

² Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, § 2, 18, § 1, en 21 van het voorontwerp.

dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen zonder dat kan worden volstaan met een optreden van de Koning.³

Daar komt nog bij dat de vraag kan rijzen naar de verhouding tussen dergelijke ministeriële besluiten en regels die de Koning zou kunnen uitvaardigen op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 108 van de Grondwet.

Deze delegaties moeten dan ook worden omgevormd tot delegaties aan de Koning.”

De rechtstreekse delegaties werden in de wet van 21 december 2023 behouden zonder dat de bezwaren van de Raad van State inhoudelijk werden weerlegd.⁴

Gelet op die keuze van de wetgever en de beperkte grondwettelijke mogelijkheden voor delegaties aan een minister, geldt als uitgangspunt dat artikel 18, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 2023, dat in een rechtstreekse machtiging aan een minister voorziet, strikt moet geïnterpreteerd worden⁵ en enkel betrekking mag hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.⁶

4.3. Rekening houdend met het voorgaande geeft de bij het ontwerp gevoegde bijlage aanleiding tot de volgende fundamentele probleempunten, die onder meer tot gevolg hebben dat het opnemen van talrijke in de bijlage vermelde maatregelen geen doorgang kan vinden. Gelet op hun onderlinge samenhang moet worden besloten dat het gehele ontwerp geen doorgang kan vinden.

4.3.1. Door middel van het ontwerp wordt vooreerst de mogelijkheid voor de minister gecreëerd om in geval van een toekomstige crisissituatie maatregelen te nemen die de uitoefening van bepaalde fundamentele rechten en vrijheden beperken.

Daarbij gaat het onder meer om volgende fundamentele rechten en vrijheden:

- de regeling waarbij de toegang tot tankstations beperkt wordt tot bepaalde personen, hetgeen ook ingrijpt op de mogelijkheid van particulieren om zich naar andere bestemmingen te verplaatsen met motorvoertuigen (punt 4.1 van de bijlage): de vrijheid van de persoon (artikel 12 van de Grondwet en artikel 5 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest)⁷) en de vrijheid om zich te

³ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 88-93 (opmerkingen 58 tot 67).

⁴ Zie in dit verband *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3669/001, 17 en 18, waar wordt gewezen op het bestaan van een analoge regeling voor het noodplan in de gasector. In essentie wordt dus louter gesteund op het gegeven dat in het verleden ook al werd gewerkt met ministeriële besluiten. De in de memorie van toelichting vermelde doelstelling om “geen ongewenst verschil in behandeling tussen de energiedragers te creëren” gaat er voorts aan voorbij dat het de wetgever vrijstaat om bestaande wetgeving in het licht van grondwettelijke vereisten aan te passen.

⁵ Adv. RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 67.

⁶ Zie voor een toepassing met betrekking tot een delegatie bij wet aan een minister: adv.RvS 69.744/1/V van 3 augustus 2021 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 10 december 2021 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’, opmerking 4.

⁷ Het ontwerp strekt tot gedeeltelijke omzetting van artikel 20 van richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 ‘houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of

verplaatsen (artikel 45 van het Handvest, artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) en artikel 12 van het internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten);

- een verbod op de verkoop van aardolieproducten aan “niet-prioritaire consumenten” (punt 4.1 van de bijlage): de ondernemingsvrijheid (artikel 16 van het Handvest, artikel II.3 van het Wetboek van Economisch Recht en artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en het recht op eigendom (artikel 16 van de Grondwet, artikel 17, lid 1, van het Handvest en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM);
- een identificatieprocedure van prioritaire consumenten, waaronder natuurlijke personen, (punt 3.2.4.1 van de bijlage) en een regeling waarbij een “prioritair consument” om die hoedanigheid te bewijzen een “identificatiemiddel” moet vertonen (punt 4.1 van de bijlage): het recht op de eerbiediging van het privéleven (artikel 22 van de Grondwet, artikelen 7 en 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM).

Maatregelen genomen bij ministerieel besluit die strekken tot de inperking van fundamentele rechten en vrijheden kunnen niet als “bijkomstig” of “detailmatig” worden beschouwd, maar impliceren fundamentele beleidskeuzes waarvoor minstens een duidelijke wettelijke grondslag dient te bestaan. In tegenstelling tot wat bijvoorbeeld het geval is in de Pandemiewet,⁸ wordt het kader voor de te nemen maatregelen hier rechtstreeks op het niveau van het voorliggende ministerieel besluit gecreëerd.

4.3.2. Er bestaat voorts – los van opmerking 4.3.1 inzake fundamentele rechten en vrijheden – geen rechtsgrond voor de minister om af te wijken van hiërarchisch hogere rechtsnormen, zoals regels die zijn vastgesteld bij koninklijk besluit.

Niettemin wordt in punt 3.2.3.2 van de bijlage bepaald dat de minister snelheidsbeperkingen kan opleggen op de autosnelwegen (en dus lagere maximumsnelheden kan opleggen dan de huidige bij koninklijk besluit vastgestelde maximumsnelheid van 120 kilometer per uur op de autosnelwegen).⁹ De voormelde wettelijke machtigingen aan de minister bieden geen rechtsgrond om maximumsnelheden op te leggen die lager zijn dan de maximumsnelheden die bij koninklijk besluit zijn bepaald.

4.3.3. Ten slotte moet nog worden gewezen op de volgende fundamentele rechtsgrondproblemen, die zelfs zouden blijven bestaan indien de machtiging aan de minister in

aardolieproducten in opslag te houden’, zodat het ontwerp binnen het toepassingsgebied van het Handvest valt overeenkomstig artikel 51 ervan.

⁸ Wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’. Zie in het bijzonder artikel 5 van die wet, waar de wetgever een overzicht heeft gegeven van beperkende maatregelen die de Koning in een epidemische noodsituatie mag aannemen, onder toezicht van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 9).

⁹ Zie artikel 11.2, 1°, a), van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’. De federale overheid is bevoegd voor de maximumsnelheden op de autosnelwegen (artikel 6, § 1, XII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

artikel 18, § 1, van de wet van 21 december 2023 zou worden omgevormd tot een machtiging aan de Koning.

4.3.3.1. In een gelijkaardige context van een noodplan wees de afdeling Wetgeving op de noodzaak tot het opnemen van “uitdrukkelijke en specifieke machtigingsbepalingen”. In het advies 62.592/3 van 3 januari 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied’ stelde de afdeling Wetgeving:

“3.3. Meer in het algemeen moet overigens worden vastgesteld dat het noodplan ook beperkingen van grondrechten inhoudt. (...)”

Voor het beperken van de meeste fundamentele rechten en vrijheden geldt nagenoeg in alle gevallen een legaliteitsbeginsel en is dus steeds een specifiek optreden van de wetgever nodig. Ook indien kan worden aangenomen dat deze beperkingen van grondrechten, gelet op hun aard, niet op een zeer uitgewerkte wijze door de wetgever zelf moeten worden vastgesteld, moeten ze kunnen worden gesteund op een voldoende nauwkeurig omschreven en omkaderde delegatie vanwege de wetgever aan de Koning. Een louter algemene machtiging volstaat derhalve niet; uitdrukkelijke en specifieke machtigingsbepalingen zijn noodzakelijk.¹⁰

Indien men het noodplan zoals het is geconcipeerd wenst te handhaven, dan zal een meer stevige wettelijke basis noodzakelijk zijn.”

Ook op dit vlak is het ontwerp problematisch. De wettelijke machtiging om een “noodplan” uit te werken met “maatregelen (...) om de vraag te beperken” biedt onvoldoende aanwijzingen over de mogelijke aard en strekking van de beperkingen en over de omstandigheden en de gevallen waarin ze kunnen worden opgelegd.

Zo kan worden aangenomen dat afdoende rechtsgrond bestaat voor de in punt 3.2.3.1 van de bijlage bedoelde “vrijwillige maatregelen” (autodelen onder vrienden en familie stimuleren, verplaatsingen met de fiets of te voet aanmoedigen...). Het huidige wettelijke kader van de wet van 21 december 2023 – zelfs indien de machtigingen aan de minister door machtigingen aan de Koning zouden worden vervangen – lijkt echter niet zo te kunnen worden geïnterpreteerd dat deze, naast vrijblijvende maatregelen zoals aanbevelingen, ook dwingende maatregelen kunnen worden opgelegd die fundamentele rechten en vrijheden beperken. Uitdrukkelijke en specifieke machtigingsbepalingen aan de Koning zijn in dit verband noodzakelijk.

4.3.3.2. Bepaalde aspecten kunnen bovendien niet worden gedelegeerd aan de Koning en zullen eerst nog bij wet zelf moeten worden uitgewerkt.

¹⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: In adv.RvS 41.963/2 van 17 januari 2007 over een voorontwerp dat tot de wet van 15 mei 2007 heeft geleid, werd overigens bij het ontworpen artikel 8 opgemerkt dat de machtiging te algemeen was en gepreciseerd diende te worden (*Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2928/001, 120). De regering heeft de ontworpen bepaling daarop aangevuld (zie het huidige artikel 8 van de wet van 15 mei 2007), maar uit geen van de toegevoegde bepalingen blijkt dat ook beperkingen van grondrechten zoals in de aangehaalde bepalingen van het noodplan mogelijk zijn.

Wat betreft het recht op de eerbiediging van het privéleven, waarvoor een formeel legaliteitsbeginsel geldt, valt bijvoorbeeld te wijzen op het volgende.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹¹

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹²

De bijlage regelt de verwerking van persoonsgegevens. Er worden immers regels vastgesteld voor de verwerking van persoonsgegevens van “prioritaire consumenten”, waaronder consumenten van categorie 10 (particulieren waarvan het verwarmingssysteem van de hoofdverblijfplaats op basis van verbranding van aardolieproducten werkt).¹³

In dit verband wordt in punt 3.2.4 van de bijlage het volgende gesteld:

“De bevoorrading aan de prioritaire consumenten omvat volgende stappen:

- Identificatie en aanduiding van de prioritaire consumenten, per aardolieproduct;
- Het berekenen en vaststellen van hun aardoliebehoeften, als deze niet gekend zijn, volgens de identificatieprocedure omschreven door de AD Energie;
- Identificeren van de bevoorradingsstromen aan hen en de wijze van betaling (tankkaart, factuur of per betaalkaart);
- Op basis van de totale behoefte aan aardolieproducten van de prioritaire consumenten, een bepaalde hoeveelheid aardolieproducten aan hen toewijzen;

¹¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹³ Zie punt 3.2.4.1 van de bijlage.

- De leveranciers van aardolieproducten van prioritaire consumenten identificeren, op basis van het distributieplan.”

Daarnaast wordt in punt 3.2.4.3 van de bijlage bepaald dat de minister van Energie een ministerieel besluit aanneemt met een gedetailleerde lijst van en gegevens over prioritaire consumenten van aardolieproducten, waaronder consumenten van categorie 10.

Uit wat hiervoor is uiteengezet, blijkt aldus dat bij ministerieel besluit in een regeling wordt voorzien waarbij de administratie en de minister overgaan tot verwerkingen van persoonsgegevens. Gevraagd om de wettelijke basis voor die regeling te duiden in het licht van het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde:

“Volgens de bepalingen van de ASEVA-wet is Algemene Directie Energie belast met de ontwikkeling van een procedure voor de identificatie van de prioritaire consumenten van aardolieproducten, op basis waarvan het een lijst van prioritaire consumenten opstelt.

De lijst van prioritaire consumenten wordt vervolgens, gedurende de bevoorradingscrisis van ruwe aardolie en/of aardolieproducten door de minister van Energie vastgesteld.

In dit ministerieel besluit zullen de ‘essentiële elementen’ worden opgenomen die zijn bepaald in functie van de aard, ernst en graad van de crisis en de beschikbare aardolieproducten.

De burger zal door de Algemene Directie Energie geïnformeerd worden over de maximale bewaartijd van de gegevens.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat geen enkele wettelijke basis bestaat voor de essentiële elementen van de beoogde verwerking van persoonsgegevens, ook al wordt de Algemene Directie Energie overeenkomstig artikel 18, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 2023 belast met het opstellen van een lijst van prioritaire consumenten. Die wettelijke basis zal dus eerst moeten worden gecreëerd.

4.4. In punt 4.1 van de bijlage is bepaald dat de minister van Economie en de minister van Energie kunnen overeenkomen dat de prijs die prioritaire consumenten betalen voor de aardolieproducten wordt berekend op basis van een specifieke formule hernomen in het programma-akkoord tussen Energia en de Belgische Staat.

Artikel V.2 van het Wetboek van economisch recht luidt:

“De prijzen van goederen en diensten worden bepaald door de vrije mededinging.”

Uit eerdere adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, blijkt dat een uitdrukkelijke wettelijke machtiging voor de Koning noodzakelijk is om van artikel V.2 van het Wetboek van economisch recht af te wijken.¹⁴

Gevraagd naar de rechtsgrond voor de voorziene maatregel, die ingrijpt op de vrije bepaling van de prijs, stelde de gemachtigde:

¹⁴ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 54.884/3 van 20 januari 2014 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 26 maart 2014 ‘tot wijziging de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’, opmerking 12; adv.RvS 75.107/16 van 11 januari 2024 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van

“De prijzen voor aardolieproducten in België zijn vastgelegd in een systeem van maximprijzen, die worden vastgelegd op basis van een programma overeenkomst, die tussen de Belgische Staat en de federatie die de oliesector in België vertegenwoordigt. De rechtsgrond hiervoor is gebaseerd op artikel V.7 § 2 van het Wetboek Economisch Recht:

‘§ 2. De minister kan eveneens een programmaovereenkomst sluiten met beroepsverenigingen die actief zijn in de raffinage, de invoer of de distributie van aardolieproducten.

Indien de beroepsvereniging of meerdere beroepsverenigingen waarmee een programmaovereenkomst wordt gesloten representatief zijn voor ten minste 60 % van de in verbruik gestelde hoeveelheden aardolieproducten in België, is de programmaovereenkomst bindend voor de hele sector. (...)’

In de Programma-overeenkomst kan ons inzien een bepaling worden opgenomen om de tarieven voor de categorieën van aardolieproducten vast te leggen die uitsluitend van kracht zijn gedurende een bevoorradingscrisis van ruwe aardolie en/of aardolieproducten.”

Artikel V.7, § 2, van het Wetboek van economisch recht biedt evenwel geen rechtsgrond voor het voormelde punt 4.1 van de bijlage. Dit artikel biedt immers geenszins de mogelijkheid dat bepaalde ministers onderling kunnen overeenkomen dat de prijs wordt bepaald op basis van een specifieke formule vermeld in een programma-akkoord met een beroepsvereniging. De voormelde bepaling biedt enkel rechtsgrond voor het sluiten van een contract met beroepsverenigingen en niet voor het eenzijdig opleggen van prijzen.

5. Daarnaast moet nog worden opgemerkt dat het ontwerp impliciet ook deels lijkt te steunen op andere rechtsgronden dan diegene die zijn opgenomen in de wet van 21 december 2023. Ook daarbij stellen zich echter fundamentele rechtsgrondproblemen.

5.1. In bepaalde delen van de bijlage wordt verwezen naar andere wetgeving dan de in de aanhef vermelde wet van 21 december 2023, schijnbaar als grondslag voor de beschreven maatregelen.

Zo wordt in punt 3.1.2 van de bijlage verwezen naar de wet van 19 augustus 1948 ‘betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd’, in punt 3.2.3.2 naar de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’¹⁵ en in punt 4.2.2 naar artikel XVIII.2 van het Wetboek economisch recht.

De stellers van het ontwerp gaan er daarbij schijnbaar van uit dat de uitvoerende macht bij het nemen van concrete maatregelen steeds op alle rechtsgronden samen kan steunen (zo vermeldt punt 4.2.2 dat artikel XVIII.2 van het Wetboek economisch recht “complementair” aan het ter beschikking stellen van strategische voorraden van aardolie of aardolievoorraden kan worden toegepast). Dit is echter niet het geval. In artikel XVIII.2, § 1, eerste lid, van het Wetboek economisch recht is immers bepaald dat deze rechtsgrond enkel kan worden toegepast “bij gebrek

de concurrerende inschrijvingsprocedure, de voorwaarden en de procedure tot toekenning van de domeinconcessies en de algemene voorwaarden voor het gebruik van de kavels voor de bouw en exploitatie van een installatie voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België”, opmerking 4.3.1.

¹⁵ Zie voetnoot 24 bij dat punt van de bijlage.

aan enig ander redelijk middel”. Een besluit kan dus niet zowel steunen op de wet van 21 december 2023 als op artikel XVIII.2 van het Wetboek economisch recht.

Om onduidelijkheid en rechtsonzekerheid over de draagwijdte van de verwijzingen naar andere wettelijke bepalingen te vermijden, dienen deze te worden weggelaten (zie in dit verband ook verder de opmerking over de parafrasering van wettelijke en reglementaire bepalingen in opmerking 8.2), tenzij het werkelijk de bedoeling zou zijn dat in het noodplan maatregelen worden opgenomen die in uitvoering van die andere rechtsgronden worden genomen. In dat geval moeten die bepalingen echter als rechtsgrond voor het te nemen besluit zelf worden vermeld.

5.2. Soms is de tekst van de bijlage ook onduidelijk over de vraag wie bevoegd is om bepaalde maatregelen te nemen.

In punt 3.2.3.2 van de bijlage wordt bijvoorbeeld bepaald dat indien “vrijwillig stimulerende maatregelen niet volstaan om het verbruik van aardolieproducten te verminderen” de minister van Energie of “de voltallige overheid” bindende maatregelen kunnen opleggen om het verbruik te doen dalen. Gevraagd wat wordt bedoeld met “de voltallige overheid”, stelde de gemachtigde:

“Bepaalde maatregelen, met name mobiliteitsmaatregelen vallen onder de bevoegdheid van de ministers van mobiliteit. Ingeval van een bevoorradingscrisis, worden maatregelen die impact hebben op de voltallige bevolking besproken in de Ministerraad of in een crisisoverleg (zie structuur van het nationaal crisiscentrum). In functie van de respectievelijke beslissing, kan de maatregel via ministerieel of koninklijk besluit genomen worden.”

De artikelen 18, § 1, en 21 van de wet van 21 december 2023 maken enkel melding de mogelijkheid voor de minister om op te treden. Naast de aangelegenheden die door de wetgever aan een minister werden gedelegeerd (en die strikt moeten worden geïnterpreteerd), blijft de Koning evenwel op basis van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet voor het overige bevoegd om te voorzien in de uitvoering van de wet. Dit geeft in de praktijk aanleiding tot onduidelijkheid en betwistingen over de vraag of bepaalde (deel)aspecten vervolgens door de Koning dan wel door de minister dienen te worden geregeld, evenals tot een diffuus en moeilijk toegankelijk rechtskader dat over zowel koninklijke als ministeriële besluiten verspreid ligt.¹⁶

Ook dit element vormt andermaal een bevestiging van de noodzaak om de ingeslagen weg van het werken met een ministerieel besluit te verlaten en het wettelijke kader voor het noodplan ingrijpend te heroverwegen.

6. Gelet op de hiervoor geschetste rechtsgrondproblemen kan het ontwerp geen doorgang vinden en zal eerst in een deugdelijke rechtsgrond voor de voorgenomen noodmaatregelen moeten worden voorzien. Daarnaast zullen bepaalde aspecten van de regeling bij

¹⁶ Vgl. adv. RvS 55.239/3 van 4 maart 2014 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2014 ‘tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en houdende diverse bepalingen’, opmerking 3.

wet moeten worden vastgesteld, onder meer in het licht van hetgeen hoger werd uiteengezet inzake het legaliteitsbeginsel dat geldt wanneer fundamentele rechten en vrijheden worden beperkt.

Van die gelegenheid dient ook gebruik te worden gemaakt om de delegaties aan de minister in de wet van 21 december 2023, althans dus binnen de grenzen van het toelaatbare in het licht van het legaliteitsbeginsel, om te vormen tot delegaties aan de Koning.

BEVOEGDHEID

7. Teneinde de stellers van het ontwerp in staat te stellen om een volledig juridisch kader voor de voorgenomen noodmaatregelen uit te werken, past het om bijkomend te wijzen op de bevoegdheidsrechtelijke grenzen waarop het ontworpen noodplan dreigt te botsen.

In punt 3.2.3.3 van de bijlage worden volgende maatregelen naar voor geschoven:

“Afhankelijk van de ernst van de crisis kunnen noodmaatregelen worden genomen om het verbruik van aardolieproducten te verminderen, met name in de transportsector. Deze maatregelen moeten vooraf met de verschillende overheidsniveaus worden besproken.

Bij wijze van voorbeeld kunnen de volgende maatregelen worden aanbevolen:

- Pas snelheidsbeperkingen toe op provinciale en regionale wegen;
- Introduceer beperkende maatregelen voor autoverkeer¹⁷ ;
- Organiseer autovrije dagen;
- Verminder het personenverkeer in dichtbevolkte gebieden¹⁸”

De vraag rijst hoe de hoger aangehaalde tekst moet worden geïnterpreteerd. Het is onduidelijk of gaat het om maatregelen die de minister zelf mag nemen, of om maatregelen waarvoor het louter de bedoeling is om in overleg te treden met andere bevoegdheidsniveaus zoals de gewesten. Hierover bevraagd, stelde de gemachtigde:

“Het zijn maatregelen die de minister van Energie kan aanbevelen maar waarvan de beslissing en de uitvoering van de noodmaatregel (gedeeltelijk) toebehoort aan de regionale overheden.

Het is de bedoeling om voor de aanbevolen maatregelen een overleg te organiseren met de bevoegde partners en in coördinatie van het crisiscentrum.”

Wat bijvoorbeeld de snelheidsbeperkingen op provinciale en regionale (lees: gewestelijke) wegen betreft, valt te wijzen op artikel 6, § 1, XII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Op grond van die bepaling zijn de gewesten bevoegd voor het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen. De federale

¹⁷ Voetnoot 25 van de aangehaalde bijlage: Gelet op het artikel 21 van de wet ASEVA, de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg.

¹⁸ Voetnoot 26 van de aangehaalde bijlage: Gelet op het artikel 21 van de ASEVA wet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 6, § 1, VII, lid 1, h.

overheid kan het voormeld bevoegdheidsdomein in beginsel niet betreden, ook al is het door middel van “aanbevelingen”.

Indien de stellers van het ontwerp dergelijke maatregelen noodzakelijk achten zal daarover, tenzij de federale overheid toepassing zou kunnen maken van de impliciete bevoegdheden waarover zij beschikt,¹⁹ eerst een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten met de gewesten.

SLOTOPMERKINGEN

8. Onverminderd de fundamentele opmerkingen inzake rechtsgrond en bevoegdheid wordt voor de volledigheid nog gewezen op een aantal aandachtspunten bij het opstellen van een nieuwe versie van het noodplan, nadat de wet van 21 december 2023 daartoe grondig zal herwerkt zijn en er afdoende rechtsgrond voorhanden zal zijn.

8.1. De gemachtigde bevestigde dat het noodplan strekt tot de gedeeltelijke omzetting van artikel 20 van richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 ‘houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden’. Om te voldoen aan het bepaalde in artikel 25, lid 1, derde alinea, van de betrokken richtlijn, zal het ontwerp dat in die omzetting voorziet moeten worden aangevuld met een artikel waarin wordt vermeld dat het ontwerp de voornoemde richtlijn gedeeltelijk omzet.

8.2. In de bijlage worden meermaals wettelijke en reglementaire verplichtingen geparafraseerd.

Dat gebeurt vaak op een onjuiste of onvolledige wijze. Zo vormt de tweede paragraaf, vermeld onder punt 2.1 van de bijlage, een slechts gedeeltelijke parafrasering van de definitie van “aardoliebevoorradingscrisis” in artikel 2, 18°, van de wet van 21 december 2023 (met een andere terminologie – “bevoorradingscrisis” – en weglating van de vermelding dat ook de minister kan overgaan tot de erkenning van een aardoliebevoorradingscrisis). De eerste paragraaf, vermeld onder punt 2.2 van de bijlage, betreft een slechts gedeeltelijke parafrasering van artikel 21 van dezelfde wet. Punt 3.2.1 van de bijlage parafraseert voorts artikel 6 van het koninklijk besluit

¹⁹ De voorwaarden die gelden voor de uitoefening van de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde “impliciete bevoegdheden” door de gemeenschaps- en gewestwetgevers, gelden bij analogie ook voor uitoefening van impliciete bevoegdheden door de federale wetgever (adv.RvS 58.316/VR van 1 december 2015 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetgeving betreffende de toegang tot en het verblijf op het grondgebied naar Deens model’, opmerking 4). Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat om zich op de impliciete bevoegdheden te kunnen beroepen, de federale wetgever moet aantonen dat het enerzijds voor de uitoefening van een federale bevoegdheid “noodzakelijk” is om een aangelegenheid te regelen die aan de gemeenschappen of de gewesten toekomt en dat anderzijds daardoor niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten (GwH 13 maart 2008, nr. 49/2008, B.7.6; GwH 22 mei 2013, nr. 70/2013, B.6). De voorwaarde dat de aangelegenheid zich “tot een gedifferentieerde regeling” moet lenen, die geldt voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden door de gemeenschaps- en gewestwetgevers, geldt niet voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden door de federale wetgever, aangezien die uitoefening tot een niet-gedifferentieerde regeling leidt (adv.RvS 58.316/VR van 1 december 2015, voetnoot 11). Zie in die zin adv.RvS 75.589/16 van 3 april 2024 over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een sociaaltariefpremie’, opmerking 7.2.

van 3 februari 2023 ‘tot vastlegging van de rapportageplicht van de handelsvoorraden van aardolie en aardolieproducten en de voorraden van substitutieproducten’.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van de wet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

8.3. In punt 3.2.2 van de bijlage wordt bepaald dat in bepaalde omstandigheden “de procedure ingeval van een internationaal crisis van kracht [is], zoals beschreven in de ‘Handleiding Collectieve Actie’ en de ‘Interne procedure bij Collectieve Actie’”.

Gevraagd om de desbetreffende handleiding en de “interne procedure” te bezorgen, stelde de gemachtigde:

“De handleiding in het kader van een collectieve actie kan worden bezorgd. Het is de procedure die in het kader van de permanente taken van het NOB is ontwikkeld en bevat alle noodzakelijke informatie over het verloop en beheer van de vrijgave van strategische voorraden in het kader van een collectieve Actie.

De interne procedure daarentegen beschrijft de stappen per crisisfase en de verantwoordelijkheden van elke crisisactor in de aanloop naar en gedurende een vrijgave van de strategische voorraden. De interne procedure is een werkdocument dat vertrouwelijke informatie bevat en slechts beperkt wordt verspreid.”

Bijgevolg wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die dan ook niet tegenwerpbaar is aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet ter beschikking te stellen van alle burgers op de geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Zoniet dient de verwijzing naar de “Interne procedure bij Collectieve Actie” te worden weggelaten.

*

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.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que la ministre peut prendre en considération lorsqu'elle doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté de la Ministre fédérale de l'Énergie (ci-après : le ministre), soumis pour avis, a pour objet d'approuver un plan d'urgence pour la sécurité de l'approvisionnement en pétrole et produits pétroliers. L'article unique approuve le plan d'urgence qui est annexé au projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Ainsi qu'il ressort du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 2023 'relatif (lire : relative) à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers, à la détention de stocks stratégiques additionnels destinés à l'approvisionnement énergétique du pays en cas de crise énergétique, à la gestion de crise d'approvisionnement pétrolière et à l'organisation d'ASEVA'.

L'article 18, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 2023 s'énonce comme suit :

« La Direction générale est chargée des missions suivantes:

1° la mise en place d'un plan d'urgence pour la gestion de la sécurité de l'approvisionnement en pétrole et en produits pétroliers, qui contient notamment les mesures de restriction de la demande de pétrole;

2° l'établissement d'une procédure d'identification des consommateurs prioritaires de produits pétroliers sur base de laquelle elle établit une liste des consommateurs prioritaires.

La Direction générale peut consulter, dans le cadre de l'évaluation des risques ainsi que de la mise en place d'un plan d'urgence et de l'établissement de la liste de consommateurs prioritaires, ASEVA et tout acteur représentatif du marché pétrolier, et

travaille en concertation avec le Bureau national du pétrole et dans le respect des compétences de chacun.

Le plan d'urgence et la liste des consommateurs prioritaires sont arrêtés par le ministre, sur proposition de la Direction générale ».

L'article 21 de la même loi dispose :

« En cas de crise d'approvisionnement pétrolière, le ministre, sur base de l'avis du Bureau national du pétrole et de l'analyse réalisée par la Direction générale, peut prendre une ou plusieurs mesures de restriction de la demande telles que prévues dans le plan d'urgence visé à l'article 18, § 1^{er}, 1^o ».

Il découle de ces dispositions légales que le plan d'urgence (fixé par arrêté ministériel) contient les mesures de restriction de la demande, que le ministre peut ensuite mettre en œuvre si une crise d'approvisionnement pétrolière devait se produire dans le futur.

4.1. On observera tout d'abord que l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 2023 habilite le ministre à *arrêter* un plan d'urgence et la liste des consommateurs prioritaires et ne prévoit donc pas simplement une tutelle d'approbation. Le texte de l'article unique du projet doit donc être adapté en ce sens qu'il s'agit pour le ministre d'*arrêter* (et non : d'approuver) un plan d'urgence.

La distinction précitée est importante, dès lors que l'annexe contient des règles de droit qui sont adoptées par le ministre lui-même, et qu'il ne s'agit donc pas simplement de l'approbation de règles et plans pratiques fixés (ou proposés) par l'administration ¹.

En outre, il en résulte également que le plan d'urgence arrêté par le ministre ne peut en principe comporter que des règles de droit pour lesquelles il est lui-même compétent. Force est cependant de constater que l'annexe à arrêter par le ministre est en réalité un amalgame de règles fixées par les ministres, de possibilités, de recommandations, de mesures susceptibles d'être prises par d'autres autorités, de références à d'autres législations pertinentes, d'éléments de fait et de commentaires. Dès lors qu'un texte normatif ne peut en principe comporter que des règles de droit, l'annexe devra être fondamentalement revue sur ce point.

4.2. Dans l'avis 73.949/1/V du 30 août 2023 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 21 décembre 2023, la section de législation a formulé les critiques suivantes concernant le choix des auteurs de l'avant-projet de prévoir des délégations directes de pouvoirs réglementaires par le législateur au ministre qui a l'Énergie dans ses attributions :

« 4.1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet contiennent une délégation directe de pouvoirs réglementaires accordée par le législateur au ministre qui a l'Énergie dans ses attributions ². L'octroi par le législateur d'une délégation directe de pouvoirs réglementaires à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

¹ Voir à ce sujet J. VAN NIEUWENHOVE, « Goedkeuren is niet vaststellen », TvW 2023, n° 1, p. 20.

² Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir, par exemple, les articles 3, § 2, 18, § 1^{er}, et 21, de l'avant-projet.

En outre, il ne semble pas y avoir de motifs objectifs requérant une intervention urgente du pouvoir exécutif sans qu'une intervention du Roi puisse suffire ³.

En outre, la question peut se poser de savoir quelle est l'articulation entre de tels arrêtés ministériels et les règles que le Roi pourrait édicter sur la base du pouvoir général d'exécution consacré par l'article 108 de la Constitution.

Ces délégations doivent dès lors être transformées en délégations au Roi ».

Les délégations directes ont été maintenues dans la loi du 21 décembre 2023 sans que les objections soulevées par le Conseil d'État n'aient été réfutées sur le fond ⁴.

Compte tenu de ce choix du législateur et des possibilités constitutionnelles limitées de délégations à un ministre, le principe applicable est que l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 2023, qui prévoit une habilitation directe à un ministre, doit être interprété au sens strict ⁵ et ne peut porter que sur des questions d'ordre accessoire ou de détail ⁶.

4.3. Compte tenu de ce qui précède, l'annexe jointe au projet pose les problèmes fondamentaux suivants, qui ont notamment pour conséquence que l'insertion de nombreuses mesures mentionnées dans l'annexe ne peut se concrétiser. Compte tenu de leur connexité, force est de conclure que l'ensemble du projet ne peut se concrétiser.

4.3.1. Le projet crée tout d'abord la possibilité pour le ministre de prendre, en cas de situation de crise future, des mesures qui limitent l'exercice de certains droits et libertés fondamentaux.

À cet égard, il s'agit notamment des droits et libertés fondamentaux suivants :

- le régime qui limite l'accès aux stations-service à certaines personnes, ce qui affecte également la possibilité de particuliers à se déplacer vers d'autres destinations au moyen de véhicules à moteur (point 4.1 de l'annexe) : la liberté individuelle (article 12 de la Constitution et article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : Charte) ⁷), la liberté de circulation (article 45 de la Charte, article 2 du Protocole n° 4

³ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, pp. 88-93 (observations 58 à 67).

⁴ Voir à cet égard *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n° 55-3669/001, pp. 17 et 18, qui relève l'existence d'un dispositif analogue pour le plan d'urgence dans le secteur du gaz. En substance, on se fonde donc simplement sur le fait que l'on a déjà recouru à des arrêtés ministériels dans le passé. En outre, l'objectif « de [ne] pas créer de différence de traitement non souhaitable entre les vecteurs énergétiques », mentionné dans l'exposé des motifs, perd de vue qu'il est loisible au législateur d'adapter la législation existante au regard des exigences constitutionnelles.

⁵ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 67.

⁶ Voir, pour une application concernant une délégation accordée par la loi à un ministre : l'avis C.E. 69.744/1/V du 3 août 2021 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté ministériel du 10 décembre 2021 'modifiant l'arrêté ministériel du 1^{er} août 1994 relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés', observation 4.

⁷ Le projet vise à transposer partiellement l'article 20 de la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 'faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers' de sorte que le projet s'inscrit dans le champ d'application de la Charte, conformément à son article 51.

à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) et article 12 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques) ;

- une interdiction de la vente de produits pétroliers à des « consommateurs non prioritaires » (point 4.1 de l'annexe) : la liberté d'entreprendre (article 16 de la Charte, article II.3 du Code de droit économique et article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et le droit de propriété (article 16 de la Constitution, article 17, paragraphe 1, de la Charte et article 1^{er} du Premier Protocole à la CEDH) ;
- une procédure d'identification des consommateurs prioritaires, dont des personnes physiques (point 3.2.4.1 de l'annexe) et un dispositif selon lequel un « consommateur prioritaire », pour prouver cette qualité, doit présenter un « moyen d'identification » (point 4.1 de l'annexe) : le droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution, articles 7 et 8 de la Charte et article 8 de la CEDH).

Les mesures prises par arrêté ministériel qui visent à limiter des droits et libertés fondamentaux ne peuvent pas être qualifiées d'« accessoires » ou « de détail », mais impliquent des choix politiques fondamentaux qui requièrent au moins un fondement légal dénué d'ambiguïté. Contrairement à ce qui est le cas, par exemple, dans la loi pandémie ⁸, le cadre pour les mesures à prendre est en l'occurrence directement créé au niveau de l'arrêté ministériel à l'examen.

4.3.2. En outre, – indépendamment de l'observation 4.3.1. relative aux droits et libertés fondamentaux –, il n'existe aucun fondement juridique permettant au ministre de s'écarter de normes hiérarchiquement supérieures, comme des règles fixées par arrêté royal.

Néanmoins, le point 3.2.3.2 de l'annexe dispose que le ministre peut imposer des limitations de vitesse sur les autoroutes (et donc imposer des vitesses maximales inférieures à la vitesse maximale actuelle de 120 kilomètres par heure sur les autoroutes, fixée par arrêté royal) ⁹. Les habilitations légales au ministre précitées ne procurent pas de fondement juridique pour imposer des limitations de vitesse inférieures à celles fixées par arrêté royal.

4.3.3. Enfin, il y a encore lieu de relever les problèmes fondamentaux de fondement juridique suivants, qui subsisteraient même si l'habilitation au ministre inscrite à l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 2023 était transformée en une habilitation au Roi.

4.3.3.1. Dans un contexte similaire d'un plan d'urgence, la section de législation a souligné la nécessité d'insérer des « délégations expresses et spécifiques ». Dans l'avis 62.592/3 du 3 janvier 2018 sur un projet d'arrêté royal 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge', la section de législation a indiqué :

⁸ Loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique'. Voir plus particulièrement l'article 5 de cette loi, dans lequel le législateur a donné un aperçu de mesures restrictives que le Roi peut adopter dans une situation d'urgence épidémique, sous le contrôle de la Chambre des représentants (article 9).

⁹ Voir l'article 11.2.1°, a), de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique'. L'autorité fédérale est compétente pour déterminer les vitesses maximales sur les autoroutes (article 6, § 1^{er}, XII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

« 3.3. D'une manière plus générale, il convient au surplus de constater que le plan d'urgence contient également des limitations de droits fondamentaux. [...]

La limitation des libertés et droits les plus fondamentaux est soumise dans presque tous les cas à un principe de légalité et nécessite dès lors toujours une intervention spécifique du législateur. Même s'il peut être admis que ces limitations de droits fondamentaux, eu égard à leur nature, ne doivent pas être fixées de manière très précise par le législateur lui-même, elles doivent pouvoir reposer sur une délégation du législateur au Roi définie de manière suffisamment précise et suffisamment encadrée. Une simple délégation générale n'est donc pas suffisante ; des délégations expresses et spécifiques sont nécessaires¹⁰.

Si l'intention est de maintenir le plan d'urgence dans sa conception actuelle, une base légale plus solide sera nécessaire ».

Sur ce plan également, le projet pose problème. L'habilitation légale permettant d'élaborer un « plan d'urgence » assorti de « mesures de restriction de la demande » ne donne pas suffisamment d'indications sur la nature et la portée éventuelles des limitations ainsi que sur les circonstances et les cas dans lesquels elles peuvent être imposées.

Ainsi, il peut être admis que les « mesures volontaires » (encourager le covoiturage entre amis et en famille, encourager les déplacements à vélo ou à pied...), visées au point 3.2.3.1 de l'annexe, s'appuient sur un fondement juridique adéquat. Toutefois, le cadre légal actuel de la loi du 21 décembre 2023 – même si les habilitations au ministre devaient être remplacées par des habilitations au Roi – ne semble pas pouvoir être interprété en ce sens que, outre des mesures non contraignantes telles les recommandations, des mesures contraignantes limitant les droits et libertés fondamentaux puissent également être imposées en l'espèce. Des délégations expresses et spécifiques au Roi sont nécessaires à cet égard.

4.3.3.2. En outre, certains aspects ne peuvent pas être délégués au Roi et devront d'abord encore être élaborés par la loi elle-même.

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée, qui est soumis à un principe de légalité formelle, on relèvera par exemple ce qui suit.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur

¹⁰ Note de bas de page 3 de l'avis cité : L'avis C.E. 41.963/2 du 17 janvier 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 observait d'ailleurs à propos de l'article 8 en projet que la délégation était trop générale et devait, par conséquent, être précisée (*Doc. Parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2928/001, p. 120). Faisant suite à cette observation, le gouvernement a complété la disposition en projet (voir l'actuel article 8 de la loi du 15 mai 2007), mais il ne ressort d'aucune des dispositions ajoutées qu'il est possible de limiter des droits fondamentaux comme dans les dispositions précitées du plan d'urgence.

l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ¹¹.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' ¹².

L'annexe règle le traitement de données à caractère personnel. En effet, elle fixe des règles pour le traitement de données à caractère personnel de « consommateurs prioritaires », dont des consommateurs de catégorie 10 (particuliers dont le système de chauffage de la résidence principale fonctionne sur la base de la combustion de produits pétroliers) ¹³.

À cet égard, le point 3.2.4 de l'annexe indique ce qui suit :

« L'approvisionnement des consommateurs prioritaires comporte les étapes suivantes :

- Identification et désignation des consommateurs prioritaires, par produit pétrolier ;
- Calculer et déterminer leurs besoins en pétrole, s'ils ne sont pas connus, selon la procédure d'identification définie par la DG Énergie ;
- Identifier les flux d'approvisionnement vers eux et le mode de paiement (carte carburant, facture ou carte de paiement) ;
- Sur base des besoins totaux en produits pétroliers des consommateurs prioritaires, leur attribuer une quantité de produits pétroliers déterminée ;
- Identifier les fournisseurs de produits pétroliers des consommateurs prioritaires, sur la base du plan de distribution ».

Par ailleurs, le point 3.2.4.3 de l'annexe prévoit que le ministre de l'Énergie adopte un arrêté ministériel qui contient une liste détaillée des consommateurs prioritaires de produits pétroliers, dont des consommateurs de catégorie 10, ainsi que des données les concernant.

Il résulte ainsi de ce qui précède qu'un arrêté ministériel prévoit un dispositif permettant à l'administration et au ministre de procéder à des traitements de données à caractère personnel. Invité à préciser la base légale pour ce dispositif à la lumière du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, le délégué a répondu en ces termes :

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

¹² Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

¹³ Voir le point 3.2.4.1. de l'annexe.

« Volgens de bepalingen van de ASEVA-wet is Algemene Directie Energie belast met de ontwikkeling van een procedure voor de identificatie van de prioritaire consumenten van aardolieproducten, op basis waarvan het een lijst van prioritaire consumenten opstelt.

De lijst van prioritaire consumenten wordt vervolgens, gedurende de bevoorradingscrisis van ruwe aardolie en/of aardolieproducten door de minister van Energie vastgesteld.

In dit ministerieel besluit zullen de 'essentiële elementen' worden opgenomen die zijn bepaald in functie van de aard, ernst en graad van de crisis en de beschikbare aardolieproducten.

De burger zal door de Algemene Directie Energie geïnformeerd worden over de maximale bewaartijd van de gegevens ».

Il ressort de la réponse du délégué qu'il n'existe aucune base légale pour les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel envisagé, même si la Direction générale de l'Énergie, conformément à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 2023, est chargée d'établir une liste des consommateurs prioritaires. Cette base légale devra donc d'abord être créée.

4.4. Le point 4.1 de l'annexe dispose que le ministre de l'Économie et le ministre de l'Énergie peuvent convenir que le prix payé par les consommateurs prioritaires pour les produits pétroliers est calculé sur base d'une formule spécifique reprise dans le contrat programme entre Energia et l'État belge.

L'article V.2 du Code de droit économique s'énonce comme suit :

« Les prix des biens et services sont déterminés par le libre jeu de la concurrence ».

Il ressort d'avis antérieurs du Conseil d'État, section de législation, qu'une délégation légale expresse au Roi est nécessaire pour déroger à l'article V.2 du Code de droit économique ¹⁴.

Interrogé sur le fondement juridique de la mesure prévue, qui affecte la libre fixation du prix, le délégué a déclaré :

« De prijzen voor aardolieproducten in België zijn vastgelegd in een systeem van maximumprijzen, die worden vastgelegd op basis van een programma overeenkomst, die tussen de Belgische Staat en de federatie die de oliesector in België vertegenwoordigt. De rechtsgrond hiervoor is gebaseerd op artikel V.7 § 2 van het Wetboek Economisch Recht:

‘§ 2. De minister kan eveneens een programmaovereenkomst sluiten met beroepsverenigingen die actief zijn in de raffinage, de invoer of de distributie van aardolieproducten.

Indien de beroepsvereniging of meerdere beroepsverenigingen waarmee een programmaovereenkomst wordt gesloten representatief zijn voor ten minste 60 %

¹⁴ Voir par exemple l'avis C.E. 54.884/3 du 20 janvier 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 26 mars 2014 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité', observation 12 ; l'avis C.E. 75.107/16 du 11 janvier 2024 sur un projet d'arrêté royal 'établissant la procédure de mise en concurrence, les conditions et la procédure d'octroi des concessions domaniales et les conditions générales pour l'utilisation des parcelles pour la construction et l'exploitation d'une installation pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables dans les espaces marins sous la juridiction de la Belgique', observation 4.3.1.

van de in verbruik gestelde hoeveelheden aardolieproducten in België, is de programmaovereenkomst bindend voor de hele sector. (...)’

In de Programma-overeenkomst kan ons inzien een bepaling worden opgenomen om de tarieven voor de categorieën van aardolieproducten vast te leggen die uitsluitend van kracht zijn gedurende een bevoorradingscrisis van ruwe aardolie en/of aardolieproducten ».

L'article V.7, § 2, du Code de droit économique ne procure toutefois pas de fondement juridique au point 4.1 précité de l'annexe. En effet, cet article ne permet nullement à certains ministres de convenir entre eux que le prix est fixé sur la base d'une formule spécifique mentionnée dans un contrat-programme conclu avec une association d'entreprises. La disposition précitée ne procure un fondement juridique que pour la conclusion d'un contrat avec des associations d'entreprises et non pour l'imposition unilatérale de prix.

5. En outre, on observera encore que le projet semble aussi implicitement s'appuyer en partie sur d'autres fondements juridiques que ceux figurant dans la loi du 21 décembre 2023. Toutefois, des problèmes de fondement juridique fondamentaux se posent également à cet égard.

5.1. Certaines parties de l'annexe font référence à d'autres législations que la loi du 21 décembre 2023 mentionnée dans le préambule, apparemment à titre de fondement juridique pour les mesures évoquées.

Ainsi, le point 3.1.2 de l'annexe fait référence à la loi du 19 août 1948 'relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix', le point 3.2.3.2, à la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'¹⁵ et le point 4.2.2, à l'article XVIII.2 du Code de droit économique.

À cet égard, les auteurs du projet semblent considérer que le pouvoir exécutif, lorsqu'il prend des mesures concrètes, peut toujours s'appuyer sur l'ensemble des fondements juridiques (ainsi, le point 4.2.2 mentionne que l'article XVIII.2 du Code de droit économique peut être appliqué « en complément » de la mise à disposition de stocks stratégiques de pétrole ou de produits pétroliers). Tel n'est cependant pas le cas. En effet, l'article XVIII.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique dispose que ce fondement juridique peut uniquement être appliqué « en l'absence de tout autre moyen raisonnable ». Un arrêté ne peut donc pas se fonder tant sur la loi du 21 décembre 2023 que sur l'article XVIII.2 du Code de droit économique.

Afin éviter toute ambiguïté et toute insécurité juridique quant à la portée des références à d'autres dispositions légales, il convient de les omettre (voir à ce propos également l'observation concernant la paraphrase de dispositions légales et réglementaires au point 8.2), à moins qu'il ne s'agisse réellement d'insérer dans le plan d'urgence des mesures prises en exécution de ces autres fondements juridiques. Dans ce cas, ces dispositions doivent toutefois être mentionnées comme fondement juridique de l'arrêté envisagé lui-même.

5.2. Parfois, le texte de l'annexe n'est pas non plus très clair quant à savoir qui est compétent pour prendre certaines mesures.

¹⁵ Voir la note de bas de page 24 relative à ce point de l'annexe.

Le point 3.2.3.2 de l'annexe dispose, par exemple, que si « les mesures incitatives volontaires ne suffisent pas à réduire la consommation de produits pétroliers », le ministre de l'Énergie ou « l'ensemble du gouvernement » peut imposer des mesures contraignantes pour réduire la consommation. À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « l'ensemble du gouvernement », le délégué a déclaré :

« Bepaalde maatregelen, met name mobiliteitsmaatregelen vallen onder de bevoegdheid van de ministers van mobiliteit. Ingeval van een bevoorradingscrisis, worden maatregelen die impact hebben op de voltallige bevolking besproken in de Ministerraad of in een crisISOverleg (zie structuur van het nationaal crisiscentrum). In functie van de respectievelijke beslissing, kan de maatregel via ministerieel of koninklijk besluit genomen worden ».

Les articles 18, § 1^{er}, et 21 de la loi du 21 décembre 2023 mentionnent uniquement la possibilité pour le ministre d'agir. Outre les matières que le législateur a déléguées à un ministre (et qui doivent être interprétées au sens strict), le Roi demeure toutefois compétent, pour le surplus, pour exécuter la loi, en vertu du pouvoir général d'exécution qu'il tire de l'article 108 de la Constitution. Dans la pratique, cela engendre la confusion et des contestations à propos de la question de savoir si certains aspects (partiels) doivent ensuite être réglés par le Roi ou par le ministre, ce qui résulte également en un cadre juridique diffus et difficilement accessible, dispersé dans des arrêtés tant royaux que ministériels ¹⁶.

Cet élément aussi confirme une nouvelle fois la nécessité d'abandonner la voie choisie qui consiste à recourir à un arrêté ministériel et de reconsidérer en profondeur le cadre juridique du plan d'urgence.

6. Compte tenu des problèmes de fondement juridique évoqués ci-dessus, le projet ne peut se concrétiser et il faudra d'abord prévoir un fondement juridique adéquat pour les mesures d'urgence envisagées. En outre, certains aspects du dispositif devront être fixés par une loi, notamment au regard des observations formulées ci-dessus à propos du principe de légalité applicable lorsque des droits et libertés fondamentaux sont limités.

Cette occasion doit également être mise à profit pour transformer en délégations au Roi les délégations au ministre prévues dans la loi du 21 décembre 2023, à tout le moins donc dans les limites de ce qui est acceptable à la lumière du principe de légalité.

COMPÉTENCE

7. Afin de permettre aux auteurs du projet d'élaborer un cadre juridique complet pour les mesures d'urgence envisagées, il convient de relever en outre les limites de la répartition des compétences auxquelles le plan d'urgence en projet risque de se heurter.

Le point 3.2.3.3 de l'annexe avance les mesures suivantes :

¹⁶ Comparer avec l'avis C.E. 55.239/3 du 4 mars 2014 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 12 mai 2014 'modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant dispositions diverses', observation 3.

« Des mesures d'urgence pour réduire la consommation en produits pétroliers, notamment dans le secteur du transport peuvent être prises en fonction de la gravité de la crise. Ces différentes mesures doivent faire l'objet préalablement de concertations avec les différents niveaux de pouvoir.

À titre d'exemple, les mesures ci-dessous peuvent être recommandées :

- Appliquez la mesure de limiter la vitesse aux routes provinciales et régionales ;
- Introduire des mesures restrictives pour les déplacements en voiture ¹⁷ ;
- Organiser des journées sans voiture ;
- Réduire le trafic de passagers dans les zones densément peuplées ¹⁸».

La question se pose de savoir comment le texte précité doit être interprété. On n'aperçoit pas clairement s'il s'agit de mesures que le ministre peut prendre lui-même ou de mesures pour lesquelles il s'agit simplement de se concerter avec d'autres niveaux de pouvoir, comme les régions. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré :

« Het zijn maatregelen die de minister van Energie kan aanbevelen maar waarvan de beslissing en de uitvoering van de noodmaatregel (gedeeltelijk) toebehoort aan de regionale overheden.

Het is de bedoeling om voor de aanbevolen maatregelen een overleg te organiseren met de bevoegde partners en in coördinatie van het crisiscentrum ».

En ce qui concerne par exemple les limitations de vitesse sur les routes provinciales et régionales, il convient de relever l'article 6, § 1^{er}, XII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. En vertu de cette disposition, les régions sont compétentes pour déterminer les limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes. L'autorité fédérale ne peut en principe pas empiéter sur le domaine de compétences précité, même par voie de « recommandations ».

Si les auteurs du projet jugent pareilles mesures nécessaires, un accord de coopération devra d'abord être conclu avec les régions à ce sujet, à moins que l'autorité fédérale puisse faire application des pouvoirs implicites dont elle dispose ¹⁹.

¹⁷ Note de bas de page 25 de l'annexe citée : Vu l'article 21 de la loi ASEVA et vu la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière et l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique.

¹⁸ Note de bas de page 26 de l'annexe citée : Vu l'article 21 de la loi ASEVA et vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, h.

¹⁹ Les conditions qui s'appliquent à l'exercice des « compétences implicites », visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, par les législateurs communautaires et régionaux, s'appliquent également, par analogie, à l'exercice des compétences implicites par le législateur fédéral (avis C.E. 58.316/VR du 1^{er} décembre 2015 sur une proposition de loi 'modifiant, en s'inspirant du modèle danois, la législation en matière d'accès au territoire et de séjour', observation 4). En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que pour pouvoir se prévaloir des compétences implicites, le législateur fédéral doit démontrer, d'une part, qu'il est « nécessaire », pour l'exercice d'une compétence fédérale, de régler une matière qui revient aux communautés ou aux régions et, d'autre part, qu'il n'est pas ainsi porté atteinte d'une manière disproportionnée à la compétence des communautés et des régions (C.C., 13 mars 2008, n° 49/2008, B.7.6 ; C.C., 22 mai 2013, n° 70/2013, B.6). La condition que la matière doit se prêter « à un régime différencié », qui s'applique à l'exercice des compétences implicites par les législateurs communautaires et régionaux, ne s'applique pas à l'exercice des compétences implicites par le législateur fédéral dès lors que cet exercice conduit à un régime non différencié (avis C.E 58.316/VR du 1^{er} décembre 2025, note de bas de page 11). Voir en ce

OBSERVATIONS FINALES

8. Sans préjudice des observations fondamentales formulées à propos du fondement juridique et de la compétence, on relèvera encore, dans un souci d'exhaustivité, un certain nombre de points à prendre en considération lors de la rédaction d'une nouvelle version du plan d'urgence, après que la loi du 21 décembre 2023 aura été profondément remaniée à cet effet et que ce plan sera pourvu d'un fondement juridique adéquat.

8.1. Le délégué a confirmé que le plan d'urgence vise à transposer partiellement l'article 20 de la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 'faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers'. Pour satisfaire à l'article 25, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive concernée, le projet transposant cette directive devra être complété par un article mentionnant que le projet transpose partiellement la directive précitée.

8.2. L'annexe paraphrase à plusieurs reprises des obligations légales et réglementaires.

Cette paraphrase est souvent réalisée de manière incorrecte ou incomplète. Ainsi, le deuxième paragraphe, mentionné au point 2.1 de l'annexe, n'est qu'une paraphrase partielle de la définition de « crise d'approvisionnement pétrolière » prévue à l'article 2, 18°, de la loi du 21 décembre 2023 (avec une autre terminologie – « crise d'approvisionnement » – et la suppression de la mention selon laquelle cette crise d'approvisionnement pétrolière peut également être reconnue par une décision du ministre). Le premier paragraphe, mentionné au point 2.2 de l'annexe, n'est qu'une paraphrase partielle de l'article 21 de la même loi. Le point 3.2.1 de l'annexe paraphrase par ailleurs l'article 6 de l'arrêté royal du 3 février 2023 'déterminant l'obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers et les stocks de produits de substitution'.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de la loi du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

8.3. Le point 3.2.2 de l'annexe dispose que dans certaines circonstances, « la procédure en cas de crise internationale s'applique, tel que décrite dans le 'Manuel Action Collective' et la 'Procédure interne en cas d'Action Collective' ».

Invité à fournir le manuel concerné et la « procédure interne », le délégué a déclaré :

« De handleiding in het kader van een collectieve actie kan worden bezorgd. Het is de procedure die in het kader van de permanente taken van het NOB is ontwikkeld en bevat alle noodzakelijke informatie over het verloop en beheer van de vrijgave van strategische voorraden in het kader van een collectieve Actie.

De interne procedure daarentegen beschrijft de stappen per crisisfase en de verantwoordelijkheden van elke crisisactor in de aanloop naar en gedurende een vrijgave van de strategische voorraden. De interne procedure is een werkdocument dat vertrouwelijke informatie bevat en slechts beperkt wordt verspreid ».

Par conséquent, le dispositif en projet fait référence à une norme qui n'a pas été publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et qui n'est dès lors pas opposable à tous. Dans ces conditions, il semble incompatible avec l'article 190 de la Constitution que la norme concernée ne soit pas mise gratuitement à la disposition de tous les citoyens de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au *Moniteur belge*. Faute de quoi, la référence à la « Procédure interne en cas d'Action Collective » devra être omise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC