

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 1990 door de Minister van Economie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit", heeft op 13 september 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Economie de la Région de BruxellesCapitale, le 24 juillet 1990, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "relatif au droit à la fourniture minimale d'électricité", a donné le 13 septembre 1990 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp heeft tot doel, voor de gezinnen woonachtig in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de levering van een minimale hoeveelheid elektriciteit voor huishoudelijk gebruik te waarborgen.

De maatregelen die ter verwezenlijking van die doelstelling in het ontwerp werden opgenomen, kunnen als volgt worden samengevat :

- er wordt een recht op een minimumlevering van elektriciteit voor huishoudelijk gebruik ingesteld (artikel 3);
- de gevallen worden bepaald waarin niettemin toch tot afsluiting kan worden overgegaan (artikel 4);
- de elektriciteitsmaatschappij krijgt het recht om een vermogensbeperker van 2 ampère te plaatsen, hetzij op verzoek van een gezin met betalingsmoeilijkheden (artikel 5, § 1), hetzij op eigen initiatief in geval van wanbetaling (artikel 6);
- de kosten voor het plaatsen van een vermogensbeperker komen, in principe, ten laste van de elektriciteitsmaatschappij (artikel 8);
- de gemeente moet door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een sociaal onderzoek laten instellen bij de gezinnen met betalingsmoeilijkheden, ten einde voor die moeilijkheden een oplossing uit te werken (artikel 7) en er wordt een Hulpfonds opgericht om de kosten van die onderzoeken te dekken (artikel 9).

.../...

BEVOEGDHEID VAN HET GEWEST.

1. Het leveren van elektriciteit in laagspanning, op grond van de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening, wordt beschouwd als een openbare dienst, die zelfs tot overheidsmonopolie (nl. een monopolie van de gemeente) is gemaakt; het karakter van openbare dienst dat de levering van elektriciteit kenmerkt, sluit uit dat de rechtsverhouding tussen de leverancier en de particulier het voorwerp van een adhesiecontract zou kunnen zijn, maar impliceert integendeel dat de leveringsvoorwaarden een reglementair karakter hebben; het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst brengt mee dat de leverancier in beginsel verplicht is te allen tijde elektriciteit te leveren (Raad van State, arrest De Leener en Ballon, nr. 30.876 van 27 september 1988, overwegingen 2.3.1 en 3.2.4.1). De ontwerp-ordonnantie preciseert de omvang van die verplichting t.a.v. een welbepaalde categorie van verbruikers van elektriciteit. Zij laat het recht van eenieder op maatschappelijk welzijn t.a.v. de O.C.M.W.'s onverkort, zelfs wanneer de hulp onder de vorm van een financiële tussenkomst in de kosten van het elektriciteitsverbruik wordt verleend.

In zoverre het ontwerp een minimumlevering van elektriciteit voor huishoudelijk gebruik waarborgt, betreft het "de distributie ... van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt" in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming

.../...

der instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988 (1).

In die mate is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dus bevoegd voor het treffen van de ontworpen regeling krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, luidens welke bepaling het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest immers dezelfde bevoegdheden heeft als het Vlaamse en het Waalse Gewest.

2. De bepalingen van het ontwerp die erop gericht zijn de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te verplichten een sociaal onderzoek in te stellen (artikelen 5, §§ 2 en 3, 6, derde lid, en 7), alsmede de bepaling welke de financiering van die onderzoeken beoogt te regelen (artikel 9), gaan echter de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te buiten.

De bevoegdheid m.b.t. het beleid inzake maatschappelijk welzijn werd door artikel 5, § 1, II, 2E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen opgedragen en in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest werd die bevoegdheid, met toepassing van artikel 59bis, § 4bis, tweede

(1) In de memorie van toelichting wordt ter verantwoording van de bevoegdheid van het Gewest ook nog naar artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h) (rationeel energieverbruik), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verwezen. Die bevoegdheid betreft echter geheel andere aangelegenheden, zoals bv. het gebruik van thermische isolatie in woningen, de bestrijding van het verspillen van energie in de industrie, enz.

.../...

lid, van de Grondwet, door artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen opgedragen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Een uitzondering op die principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft "de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", voor welke aangelegenheid de Staat bevoegd is gebleven.

Er valt echter geen enkel voorschrift aan te wijzen dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest het recht verleent om, ook al zij het langs de gemeente om, openbare centra voor maatschappelijk welzijn met een opdracht te belasten. Er kan in dit verband worden op gewezen, dat artikel 57, achtste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn enkel bepaalt dat het O.C.M.W. de taken uitvoert welke hem "door de wet, de Koning of de gemeenteoverheid worden toevertrouwd". M.a.w. een gemeente zou wel uit eigen beweging het O.C.M.W. met een sociaal onderzoek kunnen gelasten, een Gewest kan een gemeente echter niet verplichten het O.C.M.W. met een dergelijk onderzoek te gelasten.

De onbevoegdheid van het Gewest om sociale onderzoeken te doen bevelen, ontnemt aan de bepaling van het ontwerp waarbij een Hulpfonds wordt opgericht ter financiering van die onderzoeken haar bestaansreden. Het zou overigens een Gewest evenmin toekomen om aan derden verplichtingen op te leggen ter financiering van door O.C.M.W.'s te vervullen opdrachten.

.../...

De artikelen 5, §§ 2 en 3, 6, derde lid, 7 en 9 dienen derhalve te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Luidens de aanhef van het indieningsbesluit van de ontwerp-ordonnantie, zou dat besluit worden getroffen "op de voordracht van de Minister van Economie en op initiatief van de Staatssecretaris bevoegd voor Energie".

Bovendien hebben de voornoemde Minister en Staatssecretaris ook met een gezamenlijk schrijven de Raad van State om advies verzocht.

De Raad van State heeft in het advies L. 19.894 van 19 september 1990 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" een uitvoerig onderzoek gewijd aan de bevoegdheid van de Gewestelijke Staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om wetgevende initiatieven te nemen.

In casu kan worden volstaan met het in herinnering brengen van de conclusie waartoe de Raad van State in het voornoemde onderzoek kwam. Deze luidde als volgt :

"Aldus geldt voor de bevoegdheid van de Gewestelijke Staatssecretaris een tweevoudige beperking : zijn taken

.../...

moeten worden bepaald door het lid van de Executieve aan wie hij is toegevoegd en het kunnen slechts voorbereidende of uitvoerende taken zijn.

Een zodanige bevoegdheid houdt geen recht van initiatief in".

Toegepast op de onderhavige zaak, betekent zulks dat de Staatssecretaris bevoegd voor Energie niet bevoegd was om de adviesaanvraag mede in te dienen (2) en dat in de aanhef van het indieningsbesluit de woorden "en op initiatief van de Staatssecretaris bevoegd voor Energie" moeten worden geschrapt.

Artikel 2.

1. Men stelde de definitie van "gezin" beter als volgt :

"de aangesloten elektriciteitsverbruiker en de personen die samen met hem in de betrokken woning hun hoofdverblijf hebben".

2. Het zou meer in overeenstemming zijn met het bepaalde in de artikelen 5 en volgende van de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening de term "elektriciteitsbedrijf" te gebruiken in plaats van "maatschappij", welke term dan als volgt zou kunnen worden gedefinieerd : "de gemeentelijke regie

(2) Zie in dezelfde zin : Raad van State, advies L. 19.820 van 15 juni 1990 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "houdende verbod van het gebruik van herbiciden op openbare eigendommen".

of de intercommunale vereniging voor elektriciteitsdistributie waarbij de elektriciteitsverbruiker aangesloten is".

3. Het is overbodig in het ontwerp de term "gemeente" te definiëren.

Artikel 4.

Het is overbodig in het raam van het huidig ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat tot afsluiting kan worden overgegaan in geval er een onmiddellijke bedreiging voor de veiligheid bestaat.

Ten einde gevaarlijke redeneringen a contrario te vermijden, is het bovendien niet wenselijk het artikel te redigeren onder de vorm van een opsomming van de enige gevallen ("De maatschappij kan enkel ...") waarin het elektriciteitsbedrijf tot afsluiting kan overgaan.

Er wordt in overweging gegeven het artikel als volgt te stellen :

"Bij wanbetaling kan door het elektriciteitsbedrijf enkel tot afsluiting worden overgegaan na gerechtelijke beslissing waarbij de kwade trouw van het gezin wordt vastgesteld".

Artikel 5.

.../...

Luidens paragraaf 1 van deze bepaling kan ieder gezin te allen tijde de plaatsing van een vermogensbeperker vragen.

Bij dat voorschrift rijzen o.m. de vragen wie namens het gezin mag optreden (alleen de aangeslotene ? ook andere leden van het gezin ? alle andere leden van het gezin of slechts bepaalde leden ?) en wat er dient te gebeuren wanneer verschillende leden mogen optreden maar zij het oneens zijn.

Al die vragen zullen in de tekst van het ontwerp tot klaarheid moeten worden gebracht.

Artikel 6.

De in het eerste lid voorkomende verwijzing naar artikel 3 dient te vervallen, daar er in dat artikel geen sprake is van een vermogensbeperker.

Artikel 8.

Blijkens de memorie van toelichting (p. 8) be-dragen de kosten die forfaitair worden aangerekend voor het plaatsen van een vermogensbeperker 934 F (zonder BTW), maar lopen de werkelijke kosten op tot+,_ 25.000 F. Uit de tekst van het ontwerp, noch uit de memorie van toelichting valt echter op te maken welk van beide tarieven zal worden aangerekend in het geval bedoeld in artikel 8.

Artikel 11.

Het verdient aanbeveling in dit artikel te schrijven :

"... wordt de tekst (niet : de inhoud) van deze (niet : onderhavige) ordonnantie afgedrukt (niet : weergegeven)".

Slotopmerking.

Zoals de Franse tekst van het ontwerp geformuleerd is, wekt hij de indruk dat het om een letterlijke vertaling van de Nederlandse gaat. Hij zou grondig moeten worden omgewerkt uit een oogpunt van een correct taalgebruik.

.../...

OBJET DU PROJET.

Le projet a pour objet de garantir, aux ménages demeurant dans la Région de Bruxelles-Capitale, la fourniture d'une quantité minimale d'électricité pour la consommation domestique.

Les mesures inscrites dans le projet en vue de la réalisation de cet objectif peuvent être résumées comme suit :

- il est instauré un droit à une fourniture minimale d'électricité pour consommation domestique (article 3);
- les cas sont déterminés dans lesquels il peut néanmoins être procédé à la coupure (article 4);
- la société d'électricité se voit accorder le droit de placer un limiteur de puissance de 2 ampères, soit à la demande d'un ménage qui éprouve des difficultés de paiement (article 5, § 1er), soit d'initiative en cas de non-paiement (article 6);
- les frais de placement d'un limiteur de puissance sont, en principe, à la charge de la société d'électricité (article 8);
- la commune doit faire procéder par le centre public d'aide sociale à une enquête sociale auprès des ménages éprouvant des difficultés de paiement, dans le but de trouver une solution à ces difficultés (article 7) et il est créé un Fonds d'entraide pour couvrir les frais de ces enquêtes (article 9).

COMPETENCE DE LA REGION.

1. Sur la base de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique, la fourniture d'électricité en basse tension est considérée comme un service public, érigé même en monopole de l'autorité publique (à savoir, un monopole des communes); le caractère de service public de la fourniture d'électricité exclut que le rapport de droit entre le fournisseur et le particulier puisse faire l'objet d'un contrat d'adhésion, mais implique au contraire que les conditions de fourniture revêtent un caractère réglementaire; le principe de la continuité du service public emporte que le fournisseur est en principe tenu en tout temps de fournir de l'électricité (Conseil d'Etat, arrêt De Leener et Ballon, nE 30.876 du 27 septembre 1988, considérants 2.3.1 et 3.2.4.1).

L'ordonnance en projet précise l'étendue de cette obligation à l'égard d'une catégorie bien déterminée de consommateurs d'électricité. Elle n'affecte en rien le droit au bien-être social que chacun peut revendiquer auprès des C.P.A.S., même si l'aide est accordée sous la forme d'une intervention financière dans les frais de la consommation d'électricité.

.../...

Dans la mesure où le projet garantit une fourniture minimale d'électricité pour la consommation domestique, il est relatif à "la distribution ... d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts", au sens de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988 (3).

Dans cette mesure, la Région de Bruxelles-Capitale est, dès lors, compétente pour édicter la réglementation en projet, et cela en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, aux termes duquel la Région de Bruxelles-Capitale a, en effet, les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande.

2. Les dispositions du projet qui ont pour objet d'obliger les centres publics d'aide sociale à procéder à une enquête sociale (articles 5, §§ 2 et 3, 6, alinéa 3, et 7), ainsi que la disposition qui vise à régler le financement de ces enquêtes (article 9), excèdent cependant la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

(3) En vue de justifier la compétence de la Région, l'exposé des motifs se réfère au surplus à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, h) (utilisation rationnelle de l'énergie), de la loi spéciale du 8 août 1980. Toutefois, cette compétence est relative à des matières tout à fait différentes, notamment l'utilisation de l'isolation thermique dans les habitations, la lutte contre le gaspillage d'énergie dans l'industrie, etc.

.../...

L'article 5, § 1er, II, 2E, de la loi spéciale du 8 août 1980 a confié aux Communautés la compétence relative à la politique d'aide sociale, et, en application de l'article 59bis, § 4bis, alinéa 2, de la Constitution, dans la Région de Bruxelles-Capitale cette compétence est confiée à la Commission communautaire commune par l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Une exception à cette compétence de principe des Communautés et de la Commission communautaire commune est constituée par "les règles organiques des centres publics d'aide sociale", matière pour laquelle l'Etat est resté compétent.

Il n'existe cependant aucune prescription accordant à la Région de Bruxelles-Capitale le droit de charger les centres publics d'aide sociale d'une mission, fût-ce par le truchement de la commune. Il peut être signalé, à cet égard, que l'article 57, alinéa 8, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dispose que le C.P.A.S. "effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale". En d'autres termes, si une commune pourrait effectivement, d'initiative, charger le C.P.A.S. d'une enquête sociale, la Région ne peut pas, par contre, contraindre une commune à charger le C.P.A.S. d'une telle enquête.

L'incompétence de la Région pour faire ordonner des enquêtes sociales enlève sa raison d'être à la disposition du projet, créant un Fonds d'entraide en vue du financement de ces enquêtes. Il n'appartiendrait d'ailleurs pas

.../...

non plus à la Région d'imposer des obligations à des tiers en vue du financement de missions à accomplir par les C.P.A.S.

Il conviendrait, dès lors, de supprimer les articles 5, §§ 2 et 3, 6, alinéa 3, 7 et 9.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Aux termes du préambule de l'arrêté de présentation de l'ordonnance en projet, cet arrêté serait pris "sur (la) proposition du Ministre de l'Economie et sur (lire : à) l'initiative du Secrétaire d'Etat, compétent pour l'Energie".

Au surplus, le Ministre et le Secrétaire d'Etat précités ont également demandé l'avis du Conseil d'Etat dans une lettre commune.

Dans son avis L. 19.894 du 19 septembre 1990 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "sur l'accès à l'information relative à l'environnement, dans la Région de Bruxelles-Capitale", le Conseil d'Etat a consacré un examen circonstancié à la compétence des Secrétaires d'Etat régionaux de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre des initiatives législatives.

Il peut suffire en l'espèce de rappeler la conclusion à laquelle le Conseil d'Etat a abouti à l'occasion de l'examen précité. Cette conclusion était la suivante :

.../...

"Ainsi, la compétence du Secrétaire d'Etat régional connaît une double limite : ses tâches doivent être fixées par le membre de l'Exécutif auquel il est adjoint et elles ne peuvent être que de préparation ou d'exécution.

Pareille compétence n'inclut pas le droit d'initiative".

Si l'on fait application de ce qui précède à la présente affaire, il en résulte que le Secrétaire d'Etat compétent pour l'Energie n'était pas compétent pour contresigner la demande d'avis (4) et que, dans le préambule de l'arrêté de présentation, les mots "et sur l'initiative du Secrétaire d'Etat, compétent pour l'Energie" doivent être supprimés.

Article 2.

1. La définition du "ménage" serait mieux rédigée comme suit :

"le consommateur d'électricité abonné et les personnes ayant avec lui leur résidence principale dans l'habitation concernée".

2. Il serait plus conforme aux dispositions des articles 5 et suivants de la loi du 10 mars 1925 sur les

(4)Voir dans le même sens : Conseil d'Etat, avis L. 19.820 du 15 juin 1990 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur les biens publics".

.../...

distributions d'énergie électrique, de faire usage des termes "entreprise d'électricité" au lieu de "société", les termes précités pouvant être définis comme "la régie communale ou l'association intercommunale de distribution d'électricité à laquelle le consommateur d'électricité est abonné".

3. Il est superflu de définir dans le projet le terme "commune".

Article 4.

Il est superflu de prévoir expressément dans le cadre du présent projet qu'il peut être procédé à la coupure si la sécurité se trouve directement menacée.

Afin d'éviter de périlleux raisonnements a contrario, il ne paraît pas souhaitable, au surplus, de rédiger l'article sous la forme d'une énumération des seuls cas ("L'entreprise d'électricité peut seulement ...") dans lesquels l'entreprise d'électricité peut procéder à la coupure.

Il est suggéré de rédiger cet article comme suit :

"En cas de non-paiement, l'entreprise d'électricité ne peut procéder à la coupure qu'après décision judiciaire ayant constaté la mauvaise foi du ménage".

.../...

Article 5.

Aux termes du paragraphe 1er de cette disposition, tout ménage peut demander à tout moment le placement d'un limiteur de puissance.

Cette disposition soulève notamment les questions de savoir qui peut agir au nom du ménage (l'abonné seul ? d'autres membres du ménage également ? tous les autres membres du ménage, ou seulement certains d'entre eux ?) et ce qu'il convient de faire lorsque, plusieurs membres du ménage pouvant agir, il se trouvent en désaccord entre eux.

Le texte du projet devrait fournir une réponse claire à toutes ces questions.

Article 6.

La référence à l'article 3 figurant à l'alinéa 1er doit être omise, cet article ne faisant aucune mention d'un limiteur de puissance.

Article 8.

Selon l'exposé des motifs (p. 8), les frais forfaitaires pour le placement d'un limiteur de puissance s'élèvent à 934 F. (sans TVA). Toutefois, les frais réels s'élèvent à +, _ 25.000 F. Ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs permettent de déterminer lequel de ces deux tarifs sera appliqué dans le cas visé à l'article 8.

.../...

Article 11.

Il est recommandé dans cet article d'écrire : "Le texte (et non : Le contenu) de la présente ordonnance est reproduit sur ...".

Remarque finale.

Le texte français du projet, tel qu'il est formulé, porte à croire qu'il s'agit d'une traduction littérale du texte néerlandais. Il conviendrait de le remanier fondamentalement du point de vue de la correction de la langue.

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. SEUTIN,
adjunct-auditeur.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. B. SEUTIN, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.