

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 oktober 1997 door de Minister van Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende oprichting van gemeentelijke commissies inzake schorsing van de gaslevering", heeft op 30 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 28 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant création de commissions communales en matière de coupure de la fourniture de gaz", a donné le 30 octobre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat betreffende ordonnantie, om reeds deze winter enig effect te sorteren, dient te worden gestemd alvorens de winter '97-'98 slachtoffers maakt door bevriezing.".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgescreven vormvereisten is voldaan.".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie heeft tot doel, voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, een procedure uit te werken die moet worden nageleefd wanneer een intercommunale die gas levert, de gaslevering wenst te schorsen ingeval een in gebreke gestelde gebruiker de betalingstermijn overschrijdt. Daartoe bepaalt het ontwerp hetgeen volgt :

- 1º Elke gemeente moet binnen zes maanden na bekendmaking van de ordonnantie in het Belgisch Staatsblad, een commissie inzake schorsing van gaslevering oprichten. Deze commissie wordt "gevormd" door het vast bureau van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (O.C.M.W.) van de betrokken gemeente en het secretariaat van deze commissie moet worden verzekerd door de gemeentelijke administratie (artikelen 3 en 4).
- 2º De regering moet met het oog op het dekken van de kosten van de sociale begeleiding een Hulpfonds inzake schorsing van gaslevering oprichten, door de verdeler jaarlijks te spijsen (artikel 5).
- 3º Wanneer hij de levering bij een abonnee wenst te schorsen, moet de verdeler daartoe vooraf schriftelijk een aanvraag indienen bij het secretariaat van de betrokken commissie en deze commissie moet binnen veertien dagen na de schriftelijke aanvraag tot schorsing, een gemotiveerde beslissing nemen over de gegrondheid van die aanvraag (artikelen 6 en 7).

.../...

- 4° De verdeler mag slechts tot schorsing overgaan wanneer de commissie een "positieve" beslissing heeft genomen (artikel 8). Wanneer de commissie een "negatieve" beslissing neemt moet zij tevens een plan tot afbetaling voorstellen. Ingeval de abonnee niet akkoord gaat met dit plan of het niet naleeft, kan de verdeler, na schriftelijke ingebrekestelling, de gaslevering schorsen (artikel 9). De gemeentelijke commissie moet gedurende de periode van 1 december tot 31 maart steeds negatief beslissen (artikel 8) (1).
- 5° Wanneer de verdeler tot schorsing van de gaslevering overgaat in strijd met de bepalingen van de ordonnantie, is hij verplicht een schadevergoeding ten bedrage van 10.000 fr. per dag te betalen aan de abonnee, tot de heraansluiting van de gastoevoer (artikel 10).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt de ontworpen ordonnantie een gewestaangelegenheid.

1.1. In zijn advies L. 20.111/1/V van 13 september 1990 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit, heeft de Raad van State vastgesteld dat het bedoelde

(1) Hiermee wordt blijkbaar bedoeld dat de schorsing van de levering van gas niet toegelaten is in de bedoelde periode.

ontwerp, "in zoverre het ... een minimumlevering van elektriciteit voor huishoudelijk gebruik waarborgt, ... «de distributie (betreft) ... 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", zodat het Gewest bevoegd was voor het vaststellen van de ontworpen regeling (1). Ook het Arbitragehof heeft zich in die zin uitgesproken (2).

Analoog met die redenering, heeft de Raad van State in zijn advies L. 25.535/8 van 18 september 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 december 1996 "tot regeling van het recht op minimumlevering van electriciteit, gas en water" (3) geoordeeld dat het Gewest ook bevoegd moet worden geacht wat minimumleveringen van water en gas betreft : krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4^o, en VII, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn immers "de watervoorziening" en "de openbare gasdistributie" gewestelijke aangelegenheden.

(1) Parl. St., Br. H. R., A-103/1 - 90/91, p. 10.

(2) Arbitragehof, 18 februari 1993, nr. 14/93, overweging B.2.6.

(3) Vl. P., 1996-97, Stuk 442, nr. 1.

Uit het bovenstaande volgt dan ook dat op grond van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest principieel bevoegd moet worden geacht de schorsing van gasleveringen te regelen.

1.2. Het voorliggend ontwerp blijkt echter meer te regelen dan de schorsing van gasleveringen op zich. Er kan worden vastgesteld dat de op te richten gemeentelijke commissie wordt "gevormd door" (1) het vast bureau van het betrokken O.C.M.W. (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp) en dat het door de Regering op te richten Hulpfonds "de kosten van de sociale begeleiding" (2) moet dekken (artikel 5 van het ontwerp).

1.2.1. In het voornoemd advies L. 20.111/1/V heeft de Raad van State in dat verband gewezen op het volgende :

(1) Uit die woorden kan niet worden afgeleid of de commissie bestaat uit dezelfde personen als het vast bureau van het O.C.M.W., dan wel of het vast bureau de leden van de commissie aanstelt.

(2) Het ontwerp laat weliswaar in het midden wie voor die sociale begeleiding moet zorgen, doch uit de omstandigheid dat de bedoelde gemeentelijke commissies identiek zijn als, of de emanatie zijn van de vaste bureaus van de O.C.M.W.'s, zou kunnen worden afgeleid dat het precies deze instellingen zijn die deze sociale begeleiding voor hun rekening moeten nemen.

"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, 2°, 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 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.

(...)

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." (1).

(1) Parl. St., Br. H. R., A-103/1 - 90/91, p. 11.

1.2.2. In het voornoemd advies L. 25.535/8 van 18 september 1996, heeft de Raad van State voorts erop gewezen dat de zo-even in herinnering gebrachte opmerking mutatis mutandis ook gold voor een bepaling naar luid waarvan het door de Vlaamse regering vast te stellen uitvoeringsbesluit o.m. een regeling zal moeten bevatten "voor een sociale begeleiding door het O.C.M.W.".

1.2.3. Uit het voorgaande volgt dan ook dat het aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet toekomt het vast bureau van het O.C.M.W. met opdrachten te belasten, alsook dat het evenmin aan het Gewest toekomt, indien deze sociale begeleiding zou worden waargenomen door het vast bureau van het O.C.M.W., om aan derden verplichtingen op te leggen ter financiering van door O.C.M.W.'s te vervullen opdrachten.

De artikelen 3, tweede lid, en 5, van het ontwerp dienen derhalve te worden geschrapt.

2. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat "elke schorsing die met de bepalingen van de onderhavige ordonnantie niet overeenstemt, de verdeler (zal) verplichten tot het betalen van een schadevergoeding van 10.000 frank per dag aan de abonnee tot de heraansluiting van de gastoevoer.".

Volgens de toelichting verschaft door de gemachtigde ambtenaar, moet deze bepaling worden aangemerkt als een "vooraf door de ordonnantiegever vastgestelde forfaitaire schadevergoeding, die door de rechter aan de abonnee moet worden toegekend zo de schorsing niet met de bepalingen van de ordonnantie overeenstemt".

.../...

De betrokken bepaling zou eventueel kunnen worden gekwalificeerd als een door de ordonnantiegever eenzijdig vastgestelde aanvulling van de algemene voorwaarden voor de levering van gas, meer bepaald de toevoeging daaraan van een zogenaamd strafbeding. Op grond van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, moet het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest daartoe principieel bevoegd worden geacht.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie kan de rechter echter vaststellen dat het bedongen strafbeding geen schadevergoeding voor de niet-uitvoering van de hoofdverbintenis uitmaakt en dat artikel 1152 van het Burgerlijk Wetboek er niet op van toepassing is (1).

Gelet op de omvang van de in artikel 10 van het ontwerp bepaalde som lijkt het niet uitgesloten dat terzake de rechter tot die vaststelling komt. Bovendien rijst dan de vraag of het in werkelijkheid niet gaat om een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (2). Zo ja, moeten de internationaalrechtelijke en internrechtelijke waarborgen terzake

(1) Cass. 17 april 1970, Pas., I, p. 711.

(2) Ofschoon (administratieve) geldboeten in principe ten goede komen aan de overheid. Men kan de betrokken bepaling ook vergelijken met een dwangsom, maar ten aanzien daarvan geldt dan de regel dat haar bedrag door de rechter wordt bepaald.

dan gelden (1). Daarenboven is, indien het om een strafrechtelijke bepaling gaat, het eensluidend advies van de federale regering vereist, overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3. De zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst van het ontwerp gehanteerde terminologie is vaak niet adequaat. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de term "oordeel" in artikel 7, welke verkeerdelijk de indruk zou kunnen wekken dat de betrokken commissie een rechtspreekende taak vervult. Het Nederlandse taalgebruik laat eveneens te wensen over. Zie bijvoorbeeld "intern reglement" in plaats van "huishoudelijk reglement" in artikel 4, "gelijkheid van stemmen" in plaats van "staking van stemmen" in artikel 7, "treedt in voege" in plaats van "treedt in werking" in artikel 11. Het Franse taalgebruik laat eveneens soms te wensen over. Zie bijvoorbeeld "matière abordée" in plaats van "matière visée" in artikel 1, "cette ordonnance" in plaats van "la présente ordonnance" in artikel 3 en artikel 11, "entendu" in plaats van "entendus" in artikel 7.

4. Het ontwerp, waarvan overigens het indieningsbesluit ontbreekt, zou eveneens worden ondertekend door de Staatssecretaris voor Wetenschappelijk Onderzoek en Energie.

(1) Zie hierover in het bijzonder ALEN, A., Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie, opgenomen in Liber Amicorum Prof. dr. G. BAETEMAN, Deurne, E. Story-Scientia, 1997, p. 396-411.

De Raad van State heeft in het advies L. 19.894/9 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 advies 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 voor Wetenschappelijk Onderzoek en Energie niet kan worden betrokken bij het indienen en het ondertekenen van het ontwerp van ordonnantie.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat betreffende ordonnantie, om reeds deze winter enig effect te sorteren, dient te worden gestemd alvorens de winter '97-'98 slachtoffers maakt door bevrozing.".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'élaborer, pour la Région de Bruxelles-Capitale, une

.../...

procédure à suivre lorsqu'une intercommunale fournisseur de gaz entend couper la fourniture de gaz au cas où un consommateur en défaut excède le délai de paiement. A cet effet, le projet prévoit ce qui suit :

- 1° Chaque commune doit créer, dans les six mois qui suivent la publication de l'ordonnance au Moniteur belge, une commission en matière de coupure de la fourniture de gaz. Cette commission est "constituée" par le bureau permanent du Centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) de la commune concernée et son secrétariat doit être assuré par l'administration communale (articles 3 et 4).
- 2° Afin de couvrir les frais de l'assistance sociale, le gouvernement doit créer un Fonds d'assistance en matière de coupure de fourniture de gaz qui doit être alimenté chaque année par le distributeur (article 5).
- 3° Lorsqu'il entend couper la fourniture chez un abonné, le distributeur doit préalablement introduire à cet effet une demande écrite auprès du secrétariat de la commission concernée et celle-ci doit, dans les quatorze jours qui suivent la demande écrite de coupure, prendre une décision motivée sur le bien-fondé de cette demande (articles 6 et 7).
- 4° Le distributeur ne peut procéder à la coupure que lorsque la commission a pris une décision "positive" (article 8). Lorsque la commission prend une décision "négative", elle doit également proposer un plan de remboursement. Au cas où l'abonné n'adhère pas à ce plan ou ne le respecte pas,

.../...

le distributeur peut, après une mise en demeure écrite, couper la fourniture de gaz (article 9). Pendant la période du 1er décembre au 31 mars (article 8) la décision de la commission communale doit toujours être négative (1).

- 5° Lorsque le distributeur procède à la coupure de la fourniture de gaz en méconnaissance des dispositions de l'ordonnance, il a l'obligation de payer à l'abonné une indemnité de 10.000 francs par jour, jusqu'au rétablissement de la fourniture de gaz (article 10).

OBSERVATIONS PARTICULIERES

1. Selon l'article 1er du projet, l'ordonnance en projet règle une matière régionale.

1.1. En son avis L. 20.111/1/V du 13 septembre 1990 sur un avant-projet dont est issue l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité, le Conseil d'Etat a relevé que le projet concerné, "dans la mesure où (il) garantit une fourniture minimale d'électricité pour la consommation domestique, ... 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

(1) Il faut manifestement entendre par là que la coupure de la fourniture de gaz n'est pas autorisée pendant la période concernée.

du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988", en sorte que la Région était compétente pour édicter la réglementation en projet (1). La Cour d'arbitrage s'est également exprimée dans ce sens (2).

Suivant le même raisonnement, le Conseil d'Etat a estimé, en son avis L. 25.535/8 du 18 septembre 1996 sur un avant-projet dont est issu le décret du 20 décembre 1996 "régulant le droit à la fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau" (3), que la Région doit également être considérée comme compétente en ce qui concerne la fourniture minimale d'eau et de gaz : en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 4°, et VII, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "la distribution d'eau" et "la distribution publique de gaz" sont en effet des matières régionales.

Il résulte, dès lors, de ce qui précède que sur le fondement de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en combinaison avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale doit être considérée, en

(1) Doc., Cons. Rég. Brux.-Cap., A-103/1 - 90/91, p. 10.

(2) Cour d'arbitrage, 18 février 1993, n° 14/93, considérant B.2.6.

(3) Parlement flamand, 1996-97, document 442, n° 1.

principe, comme compétente pour régler la coupure des fournitures de gaz.

1.2. Il apparaît toutefois que le projet examiné règle plus que la simple coupure des fournitures de gaz. Il y a lieu de constater que la commission communale à créer est "constituée par" (1) le bureau permanent du C.P.A.S. concerné (article 3, alinéa 2, du projet) et que le Fonds d'assistance qui doit être créé par le Gouvernement doit couvrir "les frais de l'assistance sociale" (2) (article 5 du projet).

1.2.1. Dans l'avis L. 20.111/1/V précité, le Conseil d'Etat a souligné ce qui suit à cet égard :

"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.

(1) Cette formulation ne permet pas de déduire si la commission se compose des mêmes personnes que le bureau permanent du C.P.A.S., ou si le bureau permanent désigne les membres de la commission.

(2) Si le projet ne donne aucune indication quant à la personne appelée à assurer cette assistance sociale, il pourrait cependant se déduire de la circonstance que les commissions communales visées sont identiques aux bureaux permanents des C.P.A.S. ou l'émanation de ceux-ci, que ce sont précisément ces institutions qui doivent se charger de cette assistance sociale.

L'article 5, § 1er, II, 2°, 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.

(...)

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." (1).

1.2.2. Dans l'avis L. 25.535/8 précité du 18 septembre 1996, le Conseil d'Etat a souligné, en outre, que l'observation prérappelée valait également, mutatis mutandis, pour une disposition en vertu de laquelle l'arrêté

(1) Doc., Cons. Rég. Brux.-Cap., A-103/1 - 90/91, p. 11.

d'exécution à établir par le Gouvernement flamand devait notamment comporter une règle prévoyant une assistance sociale par le C.P.A.S.

1.2.3. Par conséquent, il résulte de ce qui précède qu'il n'appartient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de confier des missions au bureau permanent du C.P.A.S., pas plus qu'il n'appartient à la Région, dans l'hypothèse où cette assistance sociale serait assurée par le bureau permanent du C.P.A.S., d'imposer à des tiers des obligations visant au financement de missions à accomplir par les C.P.A.S.

Il y aurait lieu, dès lors, de supprimer les articles 3, alinéa 2, et 5 du projet.

2. L'article 10 du projet prévoit que "pour chaque coupure qui ne correspond pas aux dispositions de la présente ordonnance, le distributeur sera tenu de payer une indemnité de 10.000 F par jour à l'abonné, jusqu'au rétablissement de la fourniture de gaz."

Selon les éclaircissements fournis par le fonctionnaire délégué, cette disposition doit être regardée comme une "indemnité forfaitaire préalablement fixée par le législateur régional bruxellois, qui doit être octroyée à l'abonné par le juge si la coupure ne correspond pas aux dispositions de l'ordonnance".

.../...

La disposition concernée pourrait éventuellement être qualifiée de précision que le législateur régional bruxellois apporte unilatéralement aux conditions générales de la fourniture de gaz, en y ajoutant plus exactement une "clause pénale". En vertu de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en combinaison avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale doit être considérée, en principe, comme compétente à cet effet.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le juge peut toutefois constater que la clause pénale stipulée n'est pas une réparation du dommage résultant de l'inexécution de l'obligation principale et que l'article 1152 du Code civil n'y est pas applicable (1).

Eu égard à l'importance du montant prévu à l'article 10 du projet, il ne paraît pas exclu qu'en l'espèce le juge en vienne à cette constatation. En outre, la question se pose alors de savoir s'il ne s'agit pas à vrai dire d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (2). Dans l'affirmative, les garanties offertes par le droit international et le droit interne

(1) Cass., 17 avril 1970, Pas., I, p. 711.

(2) En fait, les amendes (administratives) échoient en principe à l'autorité. On pourrait également comparer la disposition concernée à une astreinte, mais il est alors de règle que le montant de celle-ci soit fixé par le juge.

doivent prévaloir dans ce domaine (1). Par ailleurs, s'agissant d'une disposition pénale, l'avis conforme du Gouvernement fédéral serait requis, conformément à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. La terminologie employée tant dans la version française que dans la version néerlandaise du projet est souvent inappropriée. A titre d'exemple, il convient d'attirer l'attention sur le mot "jugement", à l'article 7, qui pourrait donner erronément à penser que la commission concernée exerce une mission juridictionnelle. Par ailleurs, la version néerlandaise est défectueuse du point de vue de la langue : voir, par exemple, "intern reglement" au lieu de "huishoudelijk reglement" à l'article 4, "gelijkheid van stemmen" au lieu de "staking van stemmen" à l'article 7, "treedt in voege" au lieu de "treedt in werking" à l'article 11. Dans la version française également, l'usage de la langue est parfois défectueux. Voir, par exemple, "matière abordée" au lieu de "matière visée" à l'article 1er, "cette ordonnance" au lieu de "la présente ordonnance" à l'article 3 et à l'article 11, "entendu" au lieu de "entendus" à l'article 7.

(1) Voir, à ce propos, notamment ALEN, A., "Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie", figurant dans Liber Amicorum Prof. dr. G. BAETEMAN, Deurne, E. Story-Scientia, 1997, pp. 369-411.

4. Le projet, dont l'arrêté de présentation fait du reste défaut, serait également signé par le Secrétaire d'Etat à la Recherche scientifique et à l'Energie.

En son avis L. 19.894/9 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 une analyse détaillée à la compétence qu'ont les Secrétaires d'Etat régionaux de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre des initiatives législatives.

En l'occurrence, il peut suffire de rappeler la conclusion qui s'est imposée au Conseil d'Etat dans l'avis précité. Elle s'énonçait comme suit :

"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."

Il en résulte, en l'espèce, que le Secrétaire d'Etat à la Recherche scientifique et à l'Energie ne peut être associé à la présentation et au contreseing du projet d'ordonnance.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. DE BRABANDERE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE