KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 december 1998 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt", heeft op 29 december 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Energie, le 21 décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à l'organisation du marché de l'électricité", a donné le 29 décembre 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt voor het spoedeisend karakter de volgende motivering gegeven :

> "Le gouvernement a décidé de tout mettre en oeuvre pour transposer cette directive en droit interne dans le délai normal prescrit, à savoir le 19 février 1999. Le gouvernement ne souhaite donc pas faire usage du droit accordé à la Belgique en vertu de l'article 27, § 2, de la directive.
>
> Cette décision est notamment justifiée par la constatation en juillet/août de cette année d'une importante accélération du processus de transposition de cette directive dans le droit interne des autres Etats membres de l'Union européenne.
>
> Par ailleurs, ce processus s'accompagne d'une ouverture plus grande et plus rapide des marchés de l'électricité auprès des principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Tout retard de transposition pourrait dès lors nuire, tant à la compétitivité de nos entreprises consommatrices, qu'à celle des opérateurs du secteur belge de la production de l'électricité sur la scène européenne.
>
> En raison de la nécessité de déposer d'urgence le projet de loi au Parlement, il me serait dès lors agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2˚, des lois coordonnées.".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de omzetting in het interne recht, wat de bevoegdheden van de federale overheid betreft, van richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit. Die richtlijn beoogt de gedeeltelijke liberalisering van de interne markt van de Europese Gemeenschap voor wat betreft de productie, het transport en de levering van elektriciteit.

2. Hoofdstuk I bevat hoofdzakelijk definities van begrippen die in het ontwerp voorkomen.

3. Hoofdstuk II bevat bepalingen betreffende de productie van elektriciteit. De oprichting van nieuwe installaties voor elektriciteitsproductie, welke principieel wordt opengesteld voor concurrentie, wordt onderworpen aan een vergunning. Die vergunning wordt afgegeven door de

federale minister bevoegd voor energie op voorstel van de bij de ontworpen wet ingestelde Commissie voor de regulering van de elektriciteit (artikel 4, § 1). De criteria voor de toekenning van de vergunningen worden door de Koning bepaald na advies van die Commissie (artikel 4, § 2). Het ontwerp bevat ook specifieke bepalingen betreffende de bouw en de exploitatie van installaties voor de productie van elektriciteit uit water, stromen of winden, in de zeegebieden waarin België rechtsmacht kan uitoefenen overeenkomstig het internationaal zeerecht, waarvoor een domeinconcessie kan worden toegekend, onder de door de Koning na advies van de voormelde Commissie bepaalde voorwaarden (artikel 6).

Voorts verleent het ontwerp de Koning de bevoegdheid om maatregelen van marktorganisatie vast te stellen, die strekken tot een verzekerde afzet op de markt, tegen een minimumprijs, van een minimumvolume elektriciteit die is geproduceerd met aanwending van hernieuwbare energiebronnen en om een mechanisme in te richten ter financiering van alle of een deel van die maatregelen (artikel 7).

4. Hoofdstuk III betreft het beheer van het transmissienet. Dat beheer wordt toevertrouwd aan een netbeheerder, waarvan de taken nader worden omschreven (artikel 8). Die netbeheerder - die een handelsvennootschap moet zijn (artikel 9) - wordt, na beraadslaging in de Ministerraad, aangewezen door de minister die de energie onder zijn bevoegdheden heeft, op voorstel, in beginsel, van één of meerdere neteigenaars die, afzonderlijk of gezamenlijk, een deel van het transmissienet bezitten dat ten minste 75 procent van het nationale grondgebied en ten minste twee derden

van het grondgebied van elk gewest bestrijkt (artikel 10, § 1).

Het ontwerp bepaalt een reeks voorwaarden of verleent de Koning delegatie tot het vaststellen van voorwaarden die ertoe strekken te voldoen aan de vereisten opgelegd door richtlijn 96/92/EG, meer bepaald met betrekking tot de onafhankelijkheid van de netbeheerder (artikel 9).

Voorts wordt voorzien in de opstelling van een technisch reglement voor het beheer van het transmissienet en de toegang ertoe (artikel 11), en bevat het ontwerp bepalingen omtrent de tarieven voor de aansluiting op het transmissienet en het gebruik ervan (artikel 12), het plan ter ontwikkeling van het transmissienet (artikel 13) en het beroepsgeheim van de personeelsleden van de netbeheerder (artikel 14).

5. Hoofdstuk IV betreft de toegang tot het transmissienet. De afnemer die het recht heeft om contracten voor de levering van elektriciteit te sluiten met een producent, distributeur of tussenpersoon van zijn keuze, heeft een principieel recht van toegang tot het transmissienet (artikel 15, § 1). Hetzelfde geldt, enerzijds, voor producenten gevestigd in België of in andere lidstaten van de Europese Gemeenschap, met het oog op de bevoorrading in elektriciteit van hun eigen vestigingen of dochterondernemingen gevestigd in België of in andere lidstaten of met het oog op de levering van elektriciteit aan in aanmerking

komende afnemers, en, anderzijds, voor in België gevestigde tussenpersonen en, voorzover hun activiteit is toegelaten krachtens het recht van de Staat waar zij zijn gevestigd, voor tussenpersonen gevestigd in andere lidstaten van de Europese Gemeenschap, met het oog op de levering van elektriciteit aan in aanmerking komende afnemers (artikel 15, § 2).

Voorts wordt bepaald welke afnemers in aanmerking komen voor toegang tot het net (artikel 16), en wordt voorzien in een vergunningensysteem voor de aanleg van nieuwe directe lijnen (artikel 17) en in een vergunningensysteem of een systeem van voorafgaande melding voor tussenpersonen (artikel 18).

Tot slot wordt toepassing gemaakt van de reciprociteitsclausule bedoeld in artikel 19, lid 5, van richtlijn 96/92/EG waarbij de Koning onder bepaalde voorwaarden wordt gemachtigd om de toegang tot het transmissienet te beperken of te verbieden voor de invoer van elektriciteit afkomstig uit een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap en bestemd voor in België gevestigde in aanmerking komende afnemers, voorzover de graad van openstelling van de elektriciteitsmarkt van de lidstaat van oorsprong lager is dan die van de Belgische elektriciteitsmarkt en de afnemer, indien hij in de lidstaat van oorsprong zou zijn gevestigd, geen in aanmerking komende afnemer zou zijn krachtens de wetgeving van deze Staat (artikel 19, § 1).

6. Hoofdstuk V handelt over de tarifering, de openbare dienstverplichtingen en de boekhouding van de elektriciteitsbedrijven (artikelen 20 tot 22). Aan de minister die

bevoegd is voor economie wordt onder meer de bevoegdheid verleend om onder bepaalde voorwaarden maximumprijzen op te leggen voor de levering van elektriciteit aan eindafnemers van elektriciteit (artikel 20).

7. In hoofdstuk VI wordt een "Commissie voor de regulering van de elektriciteit" opgericht en wordt een geschillenregeling uitgewerkt. De Commissie voor de regulering van de elektriciteit heeft benevens zijn raadgevende bevoegdheid vooral een taak van toezicht op de toepassing van de wetgeving. Het statuut van de Commissie is, blijkens de memorie van toelichting, geïnspireerd door dat van de Commissie voor het Bank- en Financiewezen (artikel 23). Het ontwerp regelt op uitgebreide wijze de organen en diensten van de Commissie (artikelen 24 tot 27). Bij de Commissie worden bovendien een bemiddelings- en arbitragedienst (artikel 28) en een beroepskamer (artikel 29) opgericht.

8. Hoofdstuk VII bevat strafbepalingen en opheffings- en slotbepalingen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Het ontwerp vindt zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag voornamelijk in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a), c) en d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens die bepalingen is de federale overheid bevoegd voor het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, voor de grote

infrastructuren voor de stockering, het vervoer en de productie van energie en voor de tarieven. In zoverre het ontwerp ook bepaalde aspecten van het mededingingsrecht regelt, vindt het een bijkomende bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de genoemde wet.

2. Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beperkt de gewestelijke bevoegdheid inzake de elektriciteitsnetten tot de distributienetten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk aan 70.000 volt. De stellers van het ontwerp hebben er zich evenwel, behoudens wat de tarifering betreft, in het geheel van onthouden om de bepalingen van richtlijn 96/92/EG die de distributienetten betreffen, om te zetten. Volgens de memorie van toelichting vindt zulks zijn verklaring in het gegeven dat de federale Staat en de gewesten voornemens zijn om een samenwerkingsakkoord te sluiten omtrent "de verduidelijking van bepaalde grijze zones betreffende de precieze afbakening van de transmissie- en distributienetten".

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord kan een oplossing bieden voor het probleem dat rijst door het feit dat de interne Belgische bevoegdheidsverdeling niet helemaal aansluit bij de begrippen van de richtlijn. Dat samenwerkingsakkoord moet er dan toe strekken, niet om bepaalde grijze zones te verduidelijken, maar om de gezamenlijke uitoefening van de eigen bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten te regelen.

ALGEMENE OPMERKING

Op verscheidene plaatsen van het ontwerp wordt rechtstreeks verordenende bevoegdheid toegekend aan de federale minister bevoegd voor energie. De verordenende bevoegdheid komt evenwel krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten toe aan de Koning. Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard, maar zulks neemt niet weg dat het dan de Koning toekomt om zulk een delegatie te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister door de wetgever zou immers neerkomen 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.

Uit wat voorafgaat volgt dat de bevoegdheids-toewijzingen, in de artikelen 11, 12, §§ 1 en 3, en 16, § 2, aan de minister die de energie onder zijn bevoegdheid heeft, moeten worden vervangen door bevoegdheidstoewijzingen aan de Koning.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In een tweetalige tekst is het onmogelijk de definities in beide taalversies alfabetisch te rangschikken omdat de twee taalversies geheel equivalent moeten zijn. De werkwijze, zoals gehanteerd in het voorliggende ontwerp, die erin bestaat de gebruikte definities in één taal (het Frans)

alfabetisch te rangschikken terwijl het overeenstemmende begrip in de andere taalversie op dezelfde plaats wordt gedefinieerd, moet worden afgekeurd daar ze er noodzakelijkerwijze toe leidt dat de definities in de taalversie waar geen alfabetische rangschikking kan worden gevolgd, op een volkomen willekeurige en ongeordende wijze door elkaar komen te staan. Artikel 2 moet derhalve in die zin worden herwerkt dat de definities in beide taalversies in een logische volgorde worden voorgesteld.

Artikel 5

Artikel 5 is onduidelijk geformuleerd waar het bepaalt dat, indien de Commissie "een significante discrepantie vaststelt", "een daartoe strekkend bericht kan worden bekendgemaakt in de nationale en internationale pers". Wellicht wordt bedoeld dat zulk een bericht moet worden bekendgemaakt wanneer er te weinig vergunningsaanvragen zijn in verhouding tot de productiemiddelen zoals bepaald in het indicatief plan van de productiemiddelen voor elektriciteit als bedoeld in artikel 3, § 1, van het ontwerp. Men verduidelijke zulks dan in de tekst van het artikel.

Artikel 7

Krachtens artikel 7, tweede lid, van het ontwerp kan het mechanisme dat door de Koning kan worden ingesteld ter financiering van alle of een deel van de nettolasten die voortvloeien uit maatregelen ter bevordering van de

elektriciteitsproductie met aanwending van hernieuwbare energiebronnen, geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd onder meer door een heffing op alle of op objectief bepaalde categorieën van energieverbruikers of marktoperatoren volgens de nadere regels bepaald door de Koning. De besluiten die de Koning krachtens deze delegatiebepaling neemt, houden krachtens artikel 7, derde lid, op uitwerking te hebben indien ze niet bij wet zijn bekrachtigd binnen zes maanden na de datum van hun inwerkingtreding.

De voornoemde heffing is een gezagshalve opgelegde heffing die geen tegenprestatie inhoudt voor een dienst die wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige. Ze is bijgevolg te beschouwen als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat de opbrengst van de heffing wordt aangewend voor het verwezenlijken van een welbepaalde doelstelling.

Krachtens het voornoemde grondwetsartikel is voor het invoeren van een belasting een optreden van de wetgever vereist. In dit verband dient het arrest nr. 18/98 van 18 februari 1998 van het Arbitragehof in herinnering te worden gebracht. In dat arrest oordeelde dat Hof dat weliswaar aan het in artikel 170 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel is voldaan wanneer, na delegatie van belastingbevoegdheid aan de Koning, de door de Koning genomen maatregelen binnen een relatief korte termijn door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging, maar dat het in strijd is met dat beginsel wanneer de machtigingswet zou toestaan dat

besluiten die niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd, hun uitwerking behouden voor de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste data waarop ze dienen te worden bekrachtigd. Aldus zou immers een categorie personen, zij het tijdelijk, kunnen worden geraakt door een fiscale maatregel zonder dat deze het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing genomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (1).

Gelet op wat voorafgaat moet worden vastgesteld dat de aan de Koning verleende delegatie om de vermelde heffing in te voeren in beginsel, gezien het in het ontwerp gestelde vereiste van wettelijke bekrachtiging, toelaatbaar is. Er moet evenwel worden bepaald dat de door de Koning krachtens die delegatie genomen besluiten bij gebreke van bekrachtiging door de wetgever geacht moeten worden nooit uitwerking te hebben gehad.

Artikel 14

Door te bepalen, in het tweede lid, dat de bepalingen van boek I van het Strafwetboek van toepassing zijn op het in het eerste lid omschreven misdrijf, zijn, in afwijking van het bepaalde in artikel 100 van dat wetboek, ook hoofdstuk VII en artikel 85 van dat wetboek van toepassing op dat misdrijf. Het kan aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting te bevestigen dat zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

---

(1) Zie de overwegingen B.7 tot B.9 van dat arrest.

Artikel 16

De redactie van de Nederlandse tekst van paragraaf 1 is weinig adequaat. Met het woord "verkiesbaarheid" wordt bedoeld te verwijzen naar de in aanmerking komende afnemers (zie artikel 19, lid 4, van richtlijn 96/92/EG). Men passe de redactie van het artikel in die zin aan.

Artikel 18

Artikel 18 bevat een te verregaande bevoegdheidsdelegatie aan de Koning. Deze vaststelling klemt des te meer daar op grond van de bepaling in hoofde van de erin genoemde tussenpersonen beperkingen op de vrijheid van handel en nijverheid kunnen worden aangebracht. Minstens dient te worden bepaald welke soort voorwaarden kunnen worden gekoppeld aan de vergunning voor de levering van elektriciteit door tussenpersonen of welke de aard is van de gedragsregels die aan die tussenpersonen kunnen worden opgelegd.

Artikel 21

In zoverre de in het laatste lid bedoelde besluiten betrekking hebben op de in 3°, b), van het eerste lid bedoelde heffingen, wordt verwezen naar de bij artikel 7 gemaakte opmerking.

Artikelen 26 en 30

Wat betreft de toepasselijkheidsverklaring van boek I van het Strafwetboek, wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij artikel 14.

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

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

"Le gouvernement a décidé de tout mettre en oeuvre pour transposer cette directive en droit interne dans le délai normal prescrit, à savoir le 19 février 1999. Le gouvernement ne souhaite donc pas faire usage du droit accordé à la Belgique en vertu de l'article 27, § 2, de la directive.

Cette décision est notamment justifiée par la constatation en juillet/août de cette année d'une importante accélération du processus de transposition de cette directive dans le droit interne des autres Etats membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, ce processus s'accompagne d'une ouverture plus grande et plus rapide des marchés de l'électricité auprès des principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Tout retard de transposition pourrait dès lors nuire, tant à la compétitivité de nos entreprises consommatrices, qu'à celle des opérateurs du secteur belge de la production de l'électricité sur la scène européenne.

En raison de la nécessité de déposer d'urgence le projet de loi au Parlement, il me serait dès lors agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées.".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE DU PROJET

1. Le projet de loi soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne, en ce qui concerne les compétences de l'autorité fédérale, la directive 96/92/CEE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Cette directive vise à libéraliser partiellement le marché interne de la Communauté européenne pour ce qui concerne la production, le transport et la fourniture d'électricité.

2. Le chapitre premier comporte essentiellement des définitions de notions qui apparaissent dans le projet.

3. Le chapitre II contient des dispositions relatives à la production d'électricité. L'établissement de nouvelles installations de production d'électricité, qui est ouvert, en principe, à la concurrence, est soumis à une autorisation. Cette dernière est délivrée, par le ministre fédéral qui a l'énergie dans ses attributions, sur proposition de la Commission de régulation de l'électricité (article 4, § 1er)

instituée par la loi en projet. Les critères d'octroi des autorisations sont fixés par le Roi après avis de cette Commission (article 4, § 2). Le projet comporte également des dispositions spécifiques concernant la construction et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'eau, des courants ou des vents dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international, pour lesquelles une concession domaniale peut être accordée sous les conditions fixées par le Roi après avis de la Commission précitée (article 6).

En outre, le projet confère au Roi le pouvoir de prendre des mesures d'organisation du marché qui ont pour objet d'assurer l'écoulement sur le marché, à un prix minimal, d'un volume minimal d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et d'établir un mécanisme pour financer tout ou partie de ces mesures (article 7).

4. Le chapitre III porte sur la gestion du réseau de transport. Cette gestion est confiée à un gestionnaire du réseau dont les tâches sont définies de manière plus précise (article 8). Ce gestionnaire du réseau - qui doit être une société commerciale (article 9) - est désigné, après délibération en Conseil des ministres, par le ministre qui a l'énergie dans ses attributions, sur proposition, en principe, d'un ou de plusieurs propriétaires du réseau qui, seuls ou conjointement, détiennent une partie du réseau de transport qui couvre au moins 75 p.c. du territoire national et au moins deux tiers du territoire de chaque région (article 10, § 1er).

Le projet arrête un nombre de conditions ou délègue au Roi le pouvoir de fixer les conditions visant à répondre aux exigences imposées par la directive 96/92/CE, plus précisément en ce qui concerne l'indépendance du gestionnaire du réseau (article 9).

Par ailleurs, le projet prévoit qu'un règlement technique sera établi pour la gestion du réseau de transport et l'accès à celui-ci (article 11) et comporte des dispositions concernant les tarifs de raccordement au réseau de transport et d'utilisation de celui-ci (article 12), le plan de développement du réseau de transport (article 13) et le secret professionnel des membres du personnel du gestionnaire du réseau (article 14).

5. Le chapitre IV a trait à l'accès au réseau de transport. Le client habilité à conclure des contrats pour la fourniture d'électricité avec un producteur, un distributeur ou un intermédiaire de son choix, a un droit d'accès de principe au réseau de transport (article 15, § 1er). Il en va de même, d'une part, pour les producteurs établis en Belgique ou dans d'autres Etats membres de la Communauté européenne, en vue de l'approvisionnement en électricité de leurs propres établissements ou filiales situés en Belgique ou dans d'autres Etats membres ou en vue de la fourniture d'électricité à des clients éligibles, et d'autre part, pour les intermédiaires établis en Belgique et, pour autant que leur activité soit autorisée en vertu du droit de l'Etat où ils sont établis, pour les intermédiaires établis dans d'autres Etats membres de la Communauté européenne, en vue

de la fourniture d'électricité à des clients éligibles (article 15, § 2).

Au surplus, le projet détermine les clients qui sont éligibles pour l'accès au réseau (article 16) et organise un système d'autorisation pour la construction de nouvelles lignes directes (article 17) et un système d'autorisation ou de déclaration préalable pour les intermédiaires (article 18).

Enfin, il est fait application de la clause de réciprocité prévue à l'article 19, paragraphe 5, de la directive 96/92/CE, en ce que le Roi est autorisé, sous certaines conditions, à limiter ou à interdire l'accès au réseau de transport pour des importations d'électricité en provenance d'autres Etats membres de la Communauté européenne et destinées à des clients éligibles établis en Belgique, pour autant que le degré d'ouverture du marché de l'électricité de l'Etat membre d'origine soit inférieur à celui du marché de l'électricité belge et que le client, s'il était établi dans l'Etat membre d'origine, n'ait pas la qualité de client éligible en vertu de la législation de cet Etat (article 19, § 1er).

6. Le chapitre V porte sur la tarification, les obligations de service public et la comptabilité des entreprises d'électricité (articles 20 à 22). Le ministre qui a l'économie dans ses attributions est notamment investi du pouvoir d'imposer, sous certaines conditions, des prix maximaux pour la fourniture d'électricité à des clients finals (article 20).

7. Le chapitre VI crée une "Commission de régulation de l'électricité" et élabore un règlement de différends. La Commission de régulation de l'électricité exerce non seulement une compétence consultative, mais est, en outre et surtout, investie d'une mission de surveillance de l'application de la législation. Selon l'exposé des motifs, le statut de la Commission s'inspire de celui de la Commission bancaire et financière (article 23). Le projet organise de manière détaillée les organes et services de la Commission (articles 24 à 27). En outre, il est créé, auprès de la Commission, un service de conciliation et d'arbitrage (article 28) et une chambre d'appel (article 29).

8. Le chapitre VII renferme des sanctions ainsi que des dispositions abrogatoires et finales.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. Le projet tient essentiellement son fondement, quant à la compétence, de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, a), c) et d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de ces dispositions, l'autorité fédérale est compétente pour le plan d'équipement national du secteur de l'électricité, pour les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie, et pour les tarifs. Dans la mesure où le projet règle également certains aspects du droit de la concurrence, la compétence trouve un fondement supplémentaire dans l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de la loi précitée.

2. L’article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 limite la compétence régionale en matière de réseaux d’électricité aux réseaux de distribution dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts. Sauf en ce qui concerne la tarification, les auteurs du projet se sont toutefois totalement abstenus de transposer les dispositions de la directive 96/92/CE qui se rapportent aux réseaux de distribution. Selon l’exposé des motifs, cette abstention s’explique par le fait que l’Etat fédéral et les régions envisagent de conclure un accord de coopération portant sur "la clarification de certaines zones d’ombre concernant la délimitation précise des réseaux de transport et de distribution".

La conclusion d’un accord de coopération peut apporter une solution au problème que pose le fait que la répartition interne des compétences en Belgique ne correspond pas en tous points aux notions consacrées par la directive. Cet accord de coopération doit donc viser, non pas à clarifier certaines zones d’ombre, mais à régler l’exercice conjoint des compétences propres de l’Etat fédéral et des régions.

OBSERVATION GENERALE

Diverses dispositions du projet confèrent directement un pouvoir réglementaire au ministre fédéral qui a l’énergie dans ses attributions. En vertu des principes constitutionnels relatifs à l’exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est toutefois dévolu au Roi. Certes, il n’est pas incompatible avec ces principes de conférer à

un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

Il résulte de ce qui précède que les attributions de compétence que les articles 11, 12, §§ 1er et 3, et 16, § 2, confient au ministre dont relève l'énergie, doivent être remplacées par des attributions de compétence au Roi.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 2

Il est impossible, dans un texte bilingue, de classer les définitions alphabétiquement dans les deux versions, puisque celles-ci doivent être absolument équivalentes. Il convient de réprouver la méthode utilisée par le projet examiné, qui consiste à classer alphabétiquement les définitions employées dans une seule langue (la langue française), alors que la notion correspondante dans l'autre version est définie au même endroit. En effet, cette méthode conduit nécessairement à ce que, dans la version dans laquelle le classement alphabétique ne peut être suivi, les définitions se trouvent entremêlées d'une manière tout à fait aléatoire et chaotique. Il faut dès lors remanier

l’article 2 de telle sorte que, dans les deux versions, les définitions apparaissent selon un ordre logique.

Article 5

L’article 5 manque de clarté lorsqu’il porte que si la Commission "constate un décalage significatif", "un avis peut être publié dans ce sens dans la presse nationale et internationale". Il faut probablement entendre par là qu’un tel avis doit être publié lorsque les demandes d’autorisation sont trop peu nombreuses par rapport aux moyens de production au sens du programme indicatif des moyens de production prévu à l’article 3, § 1er, du projet. Il conviendrait dès lors d’apporter cette précision dans le texte de l’article.

Article 7

En vertu de l’article 7, alinéa 2, du projet, le mécanisme que le Roi peut établir pour financer tout ou partie des charges nettes qui découlent des mesures visant à promouvoir la production d’électricité à partir de sources d’énergie renouvelables, est notamment alimenté en tout ou en partie par un prélèvement sur l’ensemble, ou des catégories objectivement définies, de consommateurs d’énergie ou d’opérateurs sur le marché, selon les modalités fixées par le Roi. Selon l’article 7, alinéa 3, les arrêtés que le Roi prend en vertu de cette délégation, cessent de produire leurs effets s’ils n’ont pas été confirmés par la loi dans les six mois de leur date d’entrée en vigueur.

Le prélèvement précité est une taxe imposée d'autorité qui n'implique pas de contrepartie pour un service fourni en faveur du redevable considéré séparément. Il faut par conséquent le regarder comme un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution. Cette constatation n'est infirmée en rien par le fait que le produit du prélèvement est utilisé pour réaliser un objectif bien déterminé.

En vertu de l'article précité de la Constitution, l'établissement d'un impôt requiert l'intervention du législateur. A cet égard, il y a lieu de rappeler l'arrêt n° 18/98 de la Cour d'arbitrage du 18 février 1998. Dans cet arrêt, la Cour considéra que s'il est satisfait au principe de légalité inscrit à l'article 170 de la Constitution lorsque, après délégation de la compétence fiscale au Roi, les mesures prises par le Roi seront examinées par le pouvoir législatif, dans un délai relativement court, en vue de leur confirmation, il est cependant contraire à ce principe que la loi d'habilitation permette que des arrêtés qui ne sont pas confirmés dans les délais prévus, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils doivent être confirmés. En effet, de ce fait, une catégorie de personnes pourrait être affectée, fût-ce temporairement, par une mesure fiscale sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision prise par une assemblée délibérante démocratiquement élue (1).

---

(1) Voir les considérants B.7 à B.9 de cet arrêt.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de relever qu'en raison de la confirmation légale exigée par le projet, le pouvoir délégué au Roi pour instaurer le prélèvement en cause est, en principe, admissible. Il faut toutefois préciser qu'à défaut de confirmation par le législateur, les arrêtés pris par le Roi en vertu de cette délégation devront être considérés comme n'ayant jamais produit leurs effets.

Article 14

En prévoyant, à l'alinéa 2, que les dispositions du livre premier du Code pénal s'appliquent à l'infraction définie à l'alinéa 1er, le chapitre VII et l'article 85 de ce code sont, par dérogation à la régle énoncée à l'article 100 de ce dernier, également applicables à cette infraction. Il est recommandé de confirmer dans l'exposé des motifs que telle est la volonté des auteurs du projet.

Article 16

L'énoncé du texte néerlandais du paragraphe 1er est peu approprié. Le mot "verkiesbaarheid" entend faire référence aux clients éligibles ("in aanmerking komende afnemers") (voir l'article 19, paragraphe 4, de la directive 96/92/CE). Il conviendrait de remanier la formulation de l'article dans ce sens.

Article 18

L’article 18 confère au Roi une habilitation trop importante. Cette constatation est d’autant plus prégnante que la disposition permet d’instaurer, à l’égard des intermédiaires qui y sont mentionnés, des limitations à la liberté de commerce et d’industrie. Il faut à tout le moins indiquer le type de conditions dont peut être assortie l’autorisation relative à la fourniture d’électricité par des intermédiaires ou la nature des règles de conduite susceptibles d’être imposées à ceux-ci.

Article 21

Dans la mesure où les arrêtés visés au dernier alinéa se rapportent aux prélèvements mentionnés au 3°, b), de l’alinéa 1er, l’on voudra bien se reporter à l’observation formulée sous l’article 7.

Articles 26 et 30

En ce qui concerne le fait que le livre premier du Code pénal est rendu applicable, on se reportera à l’observation formulée sous l’article 14.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame greffier.

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

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

La chambre était composée de

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS W. DEROOVER