KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.562/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.562/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 augustus 2000 door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en betreffende een verzameling van gegevens inzake energie", heeft op 12 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, le 3 août 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et relative à l'établissement d'une collecte de données sur l'énergie", a donné le 12 octobre 2000 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

Zo wordt de verplichting ingesteld om gescheiden productierekeningen op te stellen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de elektriciteitsproductie van nucleaire oorsprong en de elektriciteitsproductie van fossiele of andere oorsprong (artikel 2), wordt de benaming "Beroepskamer" vervangen door de benaming "Geschillenkamer" (artikel 3), worden aan de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas termijnen opgelegd voor het verlenen van haar adviezen en het opmaken van haar jaarverslag (artikelen 4 en 5), worden vertegenwoordigers van de milieuverenigingen opgenomen in de algemene raad van die commissie (artikel 6), worden die commissie officieren van gerechtelijke politie ter beschikking gesteld (artikel 7) en wordt een regeling tot stand gebracht betreffende de verzameling van gegevens inzake de energieproductie (artikel 8).

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, bezorgde ontwerp was aanvankelijk niet vergezeld van een memorie van toelichting. Het is slechts op vraag van de eerste auditeur - verslaggever dat zulk een stuk werd bezorgd, en dan nog een stuk dat betrekking heeft op een vorige versie van het ontwerp.

Bovendien is het ontwerp met miskenning van een aantal wetgevingstechnische regels opgesteld en zijn er een aantal discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

Ten slotte bleken de gemachtigde ambtenaren niet op de hoogte te zijn gesteld van de laatste wijzigingen die aan het ontwerp werden aangebracht.

De Raad van State betreurt dat het onderzoek van het ontwerp door die omstandigheden nodeloos werd bemoeilijkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Aangezien het ontwerp uitsluitend wijzigingsbepalingen van de wet van 29 april 1999 bevat, worden de woorden "en betreffende een verzameling van gegevens inzake energie" in het opschrift, beter geschrapt.

Artikel 2

1. Wanneer wijzigingen betrekking hebben op verscheidene onderdelen van eenzelfde artikel, dan moet in de inleidende zin worden verwezen naar het betrokken artikel, waarna de wijzigingen per onderdeel van dat artikel puntsgewijze worden weergegeven.

Gelet op dit voorschrift, dient artikel 2 van het ontwerp als volgt te worden geredigeerd :

"In artikel 22 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 2 wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd : "...";

2° in § 3, eerste lid, worden de woorden "..." ingevoegd tussen de woorden "..." en de woorden "...".".

2. In de adviesaanvraag wordt de vraag geformuleerd of artikel 2, tweede lid, noodzakelijk is ter uitvoering van de beleidskeuze, genomen door de Ministerraad op 5 april 2000, om de producenten de verplichting op te leggen gescheiden rekeningen voor te leggen voor de kerncentrales.

Die vraag kan bevestigend worden beantwoord, aangezien er thans geen enkele bepaling uit de wet van 29 april 1999 zulke verplichting oplegt of toelaat deze op te leggen.

3. Men schrijve in artikel 2, eerste lid (dat artikel 2, 1°, wordt), "rekeningen voor hun productie-activiteiten" in plaats van "rekeningen van de productie".

4. Men schrijve in artikel 2, tweede lid (dat artikel 2, 2°, wordt), "hun financiële of commerciële betrekkingen" in plaats van "hun financiële betrekkingen".

Artikel 3

Artikel 3 dient als volgt te worden geredigeerd :

"In de artikelen 23, § 2, tweede lid, 5°, en 29 van dezelfde wet (1) wordt het woord "Beroepskamer" telkens vervangen door het woord "Geschillenkamer".".

Artikelen 4 en 5

1. Aangezien de artikelen 4 en 5 eenzelfde artikel van de wet van 29 april 1999 wijzigen, dienen die artikelen tot één enkel artikel te worden samengevoegd, dat als volgt wordt geredigeerd :

"In artikel 23 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° § 2 wordt aangevuld met het volgende lid : "...";

---

(1) Ook in de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van het ontwerp dienen de woorden "van de wet van 29 juli 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt" te worden vervangen door de woorden "van dezelfde wet".

2° in § 3 worden de woorden "..." ingevoegd tussen de woorden "..." en "...".".

2. Men schrijve in de Nederlandse tekst van de eerste volzin van het ontworpen vierde lid van artikel 23, § 2, "binnen dertig kalenderdagen" in plaats van "binnen de 30 kalenderdagen" en in de Franse tekst van die bepaling "dans les trente jours civils" in plaats van "endéans les 30 jours calendrier".

3. In de tweede volzin van datzelfde lid dient het woord "voorzien" te worden vervangen door het woord "opleggen". Men schrappe in diezelfde volzin tevens de woorden "van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt".

Artikel 6

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 6, conform de Franse tekst ervan, "en middenstandsorganisaties en milieuverenigingen" in plaats van "de middenstandsorganisaties en milieuverenigingen".

Artikel 7

Krachtens het ontworpen artikel 30, § 4, kan de Koning "officieren van de gerechtelijke politie", volgens de

Nederlandse tekst, of "officieren van gerechtelijke politie" (1), volgens de Franse tekst, ter beschikking stellen van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet wat de bedoeling kan zijn van deze terbeschikkingstelling, nu aan de genoemde commissie, anders dan in de memorie van toelichting lijkt te worden aangenomen, geen enkele specifieke bevoegdheid is toegekend inzake de opsporing en de vervolging van de in of krachtens artikel 30, §§ 1 en 2, omschreven misdrijven (2).

Onverminderd deze vaststelling, is de delegatie aan de Koning om de specifieke opdrachten van de ter beschikking gestelde officieren van gerechtelijke politie te bepalen, ontoelaatbaar. Nog daargelaten het gegeven dat die bevoegdheidstoekenning in geen geval betrekking kan hebben op bevoegdheden die de Grondwet aan de wetgever

---

(1) In tegenstelling tot de Nederlandse tekst, zou de Franse tekst mede wijzen in de richting van ambtenaren die in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie zouden kunnen handelen, zonder dat ze als zodanig, effectief van de gerechtelijke politie bij de parketten deel uitmaken.

(2) De in artikel 23, § 2, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 bedoelde "algemene taak van toezicht en controle op de toepassing van de betreffende wetten en reglementen" is van administratieve aard.

voorbehoudt (1), vloeit uit de grondwettelijke beginselen betreffende het optreden van de wetgevende macht voort dat de essentiële regels die een bepaalde aangelegenheid beheersen, door de wetgever zelf moeten worden uitgevaardigd.

Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Dat vereiste van een betekenisvol optreden van de wetgever klemt des te meer wanneer het gaat om de regeling van aangelegenheden die, zoals te dezen, een weerslag kan hebben op de individuele rechten en vrijheden.

Conclusie dient dan ook te zijn dat artikel 7 van het ontwerp in geen geval in zijn huidige redactie kan behouden blijven.

Artikel 8

1. Het ontworpen artikel 37bis dient, ondergebracht in een hoofdstuk VIbis, als een artikel 29bis te worden ingevoegd vóór "Hoofdstuk VII - Sancties, opheffings- en slotbepalingen".

---

(1) Zoals het regelen van de vorm van de vervolging (artikel 12, tweede lid, van de Grondwet), het bepalen van de gevallen waarin een huiszoeking kan plaatshebben en het regelen van de vorm ervan (artikel 15 van de Grondwet).

2. Aangezien artikel 2, 25°, van de wet van 29 april 1999 reeds een definitie van het begrip "minister" omvat, kan in het ontworpen artikel 37bis, eerste lid, worden volstaan te schrijven "de minister" in plaats van "de federale minister die bevoegd is voor Energie".

3. Het ontworpen artikel 37bis, derde lid, laat in het ongewisse naar welke straffen, bepaald bij de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, precies wordt verwezen en is derhalve bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met het, onder meer in artikel 14 van de Grondwet vervatte, beginsel van de legaliteit der straffen. Tevens wordt geen uitsluitsel gegeven omtrent de mate van toepasselijkheid van boek I van het Strafwetboek (1).

De vraag rijst overigens waarom niet wordt verwezen, zoals in artikel 18 van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek, naar de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

4. De indeling van het ontworpen artikel in drie leden dient typografisch duidelijker tot uiting te worden gebracht.

---

(1) Meer bepaald dient duidelijkheid te worden geschapen omtrent de vraag of het gehele boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, toepasselijk wordt gemaakt op de in artikel 37bis strafbaar gestelde overtredingen, zoals in artikel 10, § 1, van de wet van 22 januari 1945.

Artikel 9

De gemachtigde ambtenaar erkent dat er geen reden is om af te wijken van de normale termijn van inwerkingtreding. Artikel 9 dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 10

Artikel 10, dat de uitvoeringsbepaling van een koninklijk besluit bevat, dient te worden geschrapt.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Il instaure ainsi l'obligation d'établir des comptes séparés relatifs à la production, une distinction étant faite entre la production d'électricité d'origine nucléaire et la production d'électricité d'origine fossile ou autre (article 2), remplace la dénomination "chambre d'appel" par celle de "chambre de litiges" (article 3), impose des délais à la Commission de régulation de l'électricité et du gaz pour rendre ses avis et rédiger son rapport annuel (articles 4 et 5), intègre des représentants des associations environnementales au conseil général de cette commission (article 6), met à la disposition de cette commission des officiers de police judiciaire (article 7) et met en place un système de collecte de données relatives à la production d'énergie (article 8).

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Dans un premier temps, le projet communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, n'était pas accompagné d'un exposé des motifs. Ce n'est qu'à la demande du premier auditeur rapporteur qu'un tel document a été fourni, encore que celui-ci porte sur une version antérieure du projet.

Par ailleurs, le projet a été rédigé en méconnaissance d'un certain nombre de règles de légistique et comporte plusieurs discordances entre les versions française et néerlandaise.

Enfin, il est apparu que les fonctionnaires délégués n'étaient pas au courant des dernières modifications qui avaient été apportées au projet.

Le Conseil d'Etat déplore que l'examen du projet ait été inutilement rendu malaisé par ces circonstances.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Dès lors que le projet comporte uniquement des dispositions modificatives de la loi du 29 avril 1999, il serait préférable de supprimer, dans l'intitulé, les mots "et relative à l'établissement d'une collecte de données sur l'énergie".

Article 2

1. Lorsque des modifications portent sur divers éléments d'un même article, il faut faire référence, dans la phrase liminaire, à l'article concerné et ensuite indiquer point par point les modifications apportées à chaque élément de cet article.

Compte tenu de cette règle, il y aurait lieu de rédiger l'article 2 du projet comme suit :

"Dans l'article 22 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, sont apportées les modifications suivantes :

1° au § 2, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 1er et 2 : "...";

2° au § 3, alinéa 1er, les mots "..." sont insérés entre les mots "..." et "...".".

2. La demande d'avis pose la question de savoir si l'insertion de l'article 2, alinéa 2, s'impose pour mettre en oeuvre l'option, arrêtée le 5 avril 2000 par le Conseil des ministres, prévoyant l'obligation qui est faite aux producteurs de soumettre des comptes séparés pour les centrales nucléaires.

Il convient de répondre par l'affirmative à cette question, dès lors qu'à l'heure actuelle aucune disposition de la loi du 29 avril 1999 n'impose pareille obligation ou n'en donne l'autorisation.

3. A l'article 2, alinéa 1er (qui devient l'article 2, 1°), on écrira "les comptes séparés relatifs à leurs activités de production" au lieu de "les comptes séparés relatifs à la production".

4. A l'article 2, alinéa 2 (qui devient l'article 2, 2°), il conviendrait d'écrire "leurs relations financières ou commerciales" au lieu de "leurs relations financières".

Article 3

L'article 3 devrait être rédigé comme suit :

"Dans les articles 23, § 2, alinéa 2, 5°, et 29 de la même loi (1), les mots "chambre d'appel" sont chaque fois remplacés par les mots "chambre des litiges".

Articles 4 et 5

1. Les articles 4 et 5 modifiant un même article de la loi du 29 avril 1999, il faut les fusionner en un seul article qui sera rédigé comme suit :

"Dans l'article 23 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° le § 2 est complété par l'alinéa suivant : "...";

2° au § 3, les mots "..." sont insérés entre les mots "..." et "...".".

(1) Dans les articles 4, 5, 6, 7 et 8 du projet, il faut également remplacer les mots "de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité" par les mots "de la même loi".

2. Dans le texte néerlandais de la première phrase de l'article 23, § 2, alinéa 4, en projet, on écrira "binnen dertig kalenderdagen" au lieu de "binnen de 30 kalenderdagen" et, dans le texte français de cette disposition, on écrira "dans les trente jours civils" au lieu de "endéans les 30 jours calendrier".

3. Dans la seconde phrase de cet alinéa, il faudrait remplacer le mot "prévoit" par le mot "impose". Il conviendrait également de supprimer, dans cette même phrase, les mots "de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité".

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, on écrira, à l'instar de sa version française, "en middenstandsorganisaties en milieuverenigingen" au lieu de "de middenstandsorganisaties en milieuverenigingen".

Article 7

L'article 30, § 4, en projet, prévoit que le Roi peut mettre à la disposition de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, des "officiers de la police

judiciaire", selon le texte néerlandais, ou des "officiers de police judiciaire", selon le texte français (1).

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas l'objectif que pourrait poursuivre cette mise à disposition puisque, contrairement à ce que semble présumer l'exposé des motifs, la commission précitée n'est investie d'aucune compétence spécifique en matière de recherche et de poursuite des infractions définies à l'article 30, §§ 1er et 2, ou en vertu de celui-ci (2).

Sans préjudice de cette constatation, on ne peut admettre la délégation qui permet au Roi de déterminer les tâches spécifiques des officiers de police judiciaire mis à disposition. Indépendamment du fait que cette habilitation ne peut porter en aucun cas sur des compétences que la Constitution réserve au législateur (3), il découle des principes constitutionnels relatifs aux actes du pouvoir législatif que les règles essentielles qui régissent une matière déterminée doivent être édictées par le législateur même.

---

(1) Contrairement au texte néerlandais, le texte français viserait notamment les fonctionnaires autorisés à agir en leur qualité d'officier de police judiciaire, sans appartenir effectivement en tant que tels à la police judiciaire près les parquets.

(2) La "mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des lois et règlements" visée à l'article 23, § 2, alinéa 1er, de la loi du 29 avril 1999 est d'ordre administratif.

(3) Comme régler la forme de la poursuite (article 12, alinéa 2, de la Constitution), prévoir les cas dans lesquels une visite domiciliaire peut avoir lieu et en régler la forme (article 15 de la Constitution).

Cette procédure garantit que l'essentiel des normes pourra faire l'objet d'un débat dans une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Cette condition d'une intervention significative du législateur s'impose d'autant plus lorsqu'il s'agit de réglementer des matières qui, comme en l'espèce, peuvent avoir une répercussion sur les droits et libertés individuels.

Force est de conclure dès lors que l'article 7 du projet ne peut en aucun cas être maintenu dans sa rédaction actuelle.

Article 8

1. L'article 37bis en projet devrait être inséré dans un chapitre VIbis et faire l'objet d'un article 29bis figurant avant le "Chapitre VII - Sanctions, dispositions abrogatoires et finales".

2. L'article 2, 25°, de la loi du 29 avril 1999 comportant déjà une définition de la notion de "ministre", il suffirait d'écrire, à l'article 37bis, alinéa 1er, en projet, "du ministre" au lieu de "du ministre fédéral qui a l'Energie dans ses attributions".

3. L'article 37bis, alinéa 3, en projet ne précise pas les peines, prévues par la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, auxquelles il est fait référence et ne peut donc guère s'accorder avec le principe de la légalité des peines qui est notamment inscrit à l'article 14 de la Constitution. En outre, il n'apporte aucune réponse précise à propos du degré d'applicabilité du livre premier du Code pénal (1).

La question se pose au demeurant de savoir pourquoi il n'est pas fait référence, comme à l'article 18 de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, aux peines prévues par l'article 458 du Code pénal.

4. L'agencement de l'article en projet en trois alinéas doit ressortir plus clairement du point de vue typographique.

Article 9

Le fonctionnaire délégué admet qu'aucun motif ne justifie de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur. Par conséquent, l'article 9 doit être omis.

---

(1) Il faut plus particulièrement faire la clarté sur la question de savoir si l'ensemble du livre premier du Code pénal, en ce compris le chapitre VII et l'article 85, sera rendu applicable aux infractions sanctionnées par l'article 37bis comme le prévoit l'article 10, § 1er, de la loi du 22 janvier 1945.

Article 10

L'article 10, qui comporte la formule exécutoire d'un arrêté royal, doit être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

J. BAERT, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de
E. WYMEERSCH, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS, 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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

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

A. BECKERS M. VAN DAMME