

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.213/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 mei 2004 door de Minister van Energie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit door de distributienetbeheerders aan de eindafnemers wiens leveringscontract werd opgezegd door hun leverancier en die niet als residentieel beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie in de zin van artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt kunnen beschouwd worden", heeft op 18 mei 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

"het feit dat door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt voor de door dit besluit beoogde klanten geen tarief bestaat; dat deze klanten aldus dreigen zonder bevoorrading te vallen omdat geen maximumprijzen voor de levering aan deze klanten werden bepaald; dat het dus noodzakelijk is maximumprijzen voor deze categorie van klanten vast te leggen; dat dit besluit derhalve zo spoedig mogelijk moet genomen worden".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek leidt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bepaalt de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit door de distributienetbeheerders aan eindafnemers wier leveringscontract werd opgezegd door hun leverancier en die niet als residentieel beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie in de zin van artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt kunnen worden beschouwd.

Rechtsgrond daartoe kan worden gevonden in artikel 20, § 1, van de wet van 29 april 1999, naar luid waarvan de federale minister bevoegd voor economie, na advies van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (CREG),

.../...

maximumprijzen kan vaststellen voor, onder meer, "eindafnemers" ⁽¹⁾. Die bevoegdheid impliceert de bevoegdheid om maximumprijzen vast te stellen voor een bepaalde categorie van die afnemers, op voorwaarde dat hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, wat in casu het geval lijkt te zijn.

2. In tegenstelling tot hetgeen wordt vooropgesteld in het tweede lid van de aanhef, heeft de CREG geen advies gegeven over het ontworpen besluit, maar is dat besluit voortgekomen uit een voorstel van de CREG. Dat voorstel is gedaan op grond van artikel 23, § 2, derde lid, van de wet van 29 april 1999, naar luid waarvan, in de gevallen dat de wet van 29 april 1999 of haar uitvoeringsbesluiten het advies van de CREG vereisen, deze op eigen initiatief voorstellen kan doen.

Het spreekt voor zich dat wanneer het voorstel van de CREG integraal of nagenoeg integraal wordt overgenomen, dat voorstel moet worden geacht in de plaats te komen van het bij de wet van 29 april 1999 of haar uitvoeringsbesluiten opgelegde advies. Wanneer de tekst waaromtrent het advies was vereist, op een betekenisvolle wijze verschilt van het tekstvoorstel van de CREG, dient evenwel, om de finaliteit van de adviesverplichting veilig te stellen, over die tekst nog het advies van de CREG te worden ingewonnen.

In casu zijn er een aantal inhoudelijke verschilpunten tussen het tekstvoorstel van de CREG en de tekst van het ontworpen besluit. Die laatste tekst blijkt derhalve nog om advies aan de CREG te moeten worden voorgelegd.

3. In artikel 3, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de CREG nadere regelen kan vaststellen voor de berekening van de marge, bedoeld in artikel 2.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheden aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse

⁽¹⁾ Gelet op de structuur van artikel 20, § 1, kan men aannemen dat met de term "eindafnemers" wordt verwezen naar de in aanmerking komende eindafnemers.

parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, afdeling wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

De stellers van het ontwerp zullen dienen na te gaan of de in artikel 3, derde lid, verrichte bevoegdheidsdelegatie aan de CREG voldoet aan de zo-even uitgetekende criteria.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.213/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 13 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire, au sens de l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité", a donné le 18 mai 2004 l'avis suivant:

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

"het feit dat door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt voor de door dit besluit beoogde klanten geen tarief bestaat; dat deze klanten aldus dreigen zonder bevoorrading te vallen omdat geen maximumprijzen voor de levering aan deze klanten werden bepaald; dat het dus noodzakelijk is maximumprijzen voor deze categorie van klanten vast te leggen; dat dit besluit derhalve zo spoedig mogelijk moet genomen worden".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis fixe les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire, au sens de l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

À cet effet, il peut trouver son fondement juridique dans l'article 20, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 qui dispose qu'après avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), le ministre fédéral qui a l'économie dans ses attributions

.../...

peut fixer des prix maximaux, notamment pour des "clients finals" ⁽¹⁾. Cette compétence implique le pouvoir de fixer des prix maximaux pour une certaine catégorie de ces clients, à condition qu'il existe une justification objective et raisonnable pour ce faire, ce qui paraît être le cas en l'espèce.

2. Contrairement à ce que postule le deuxième alinéa du préambule, la CREG n'a pas émis d'avis sur l'arrêté en projet, mais celui-ci trouve son origine dans une proposition de la CREG. Cette proposition a été faite en vertu de l'article 23, § 2, alinéa 3, de la loi du 29 avril 1999 qui dispose que, dans les cas où cette même loi ou ses arrêtés d'exécution prescrivent l'avis de la CREG, celle-ci peut soumettre des propositions de sa propre initiative.

Il va sans dire que lorsque la proposition de la CREG est reprise intégralement ou quasi intégralement, elle doit être regardée comme se substituant à l'avis imposé par la loi du 29 avril 1999 ou ses arrêtés d'exécution. Toutefois, si le texte devant être soumis à l'avis diffère significativement de la proposition de texte de la CREG, il faudra encore soumettre ce texte à l'avis de cette dernière pour sauvegarder la finalité de l'obligation d'avis.

En l'occurrence, la proposition de texte de la CREG et le texte de l'arrêté en projet présentent plusieurs différences sur le fond. Dès lors, ce dernier texte s'avère encore devoir être soumis à l'avis de la CREG.

3. L'article 3, alinéa 3, du projet dispose que la CREG peut fixer des règles complémentaires pour le calcul de la marge visée à l'article 2.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné à plusieurs reprises, par le passé, que l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires

⁽¹⁾ Vu la structure de l'article 20, § 1^{er}, on peut présumer que le terme "clients finals" fait référence aux clients finals éligibles.

de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si, dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Les auteurs du projet vérifieront si la délégation de compétence à la CREG prévue à l'article 3, alinéa 3, répond aux critères susmentionnés.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur ff. chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME