KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.847/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 november 2004 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van maximumprijzen voor de levering van aardgas door de distributieondernemingen 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 15/10, § 2, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen kunnen beschouwd worden", heeft op 9 december 2004 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.847/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 30 novembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel par les entreprises 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 15/10, § 2, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations", a donné le 9 décembre 2004 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de maximumprijzen te bepalen voor de levering van aardgas door de distributieondernemingen aan eindafnemers wier leveringscontract werd opgezegd door hun leverancier en die niet kunnen worden beschouwd als residentieel beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie in de zin van artikel 15/10, § 2, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen.

Rechtsgrond daartoe wordt geboden door artikel 15/10, § 1, van de wet van 12 april 1965. Krachtens die bepaling kan de federale minister voor economie, na advies van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas en na beraadslaging in de Ministerraad, maximumprijzen vaststellen voor de levering van aardgas aan, onder meer, "eindafnemers" [1]. Deze bevoegdheid impliceert de mogelijkheid 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In de Nederlandse tekst van het opschrift schrijve men "wier" in plaats van "wiens".

---

(1) Gelet op de formulering van de genoemde bepaling kan worden aangenomen dat met die term wordt verwezen naar de in aanmerking komende eindafnemers.

Aanhef

1. Artikel 15/10, § 1, van de wet van 12 april 1965 werd vervangen bij de wet van 20 maart 2003. Gelet hierop schrijve men in het eerste lid van de aanhef:

"..., inzonderheid op artikel 15/10, § 1, ingevoegd bij de wet van 29 april 1999 en vervangen bij de wet van 20 maart 2003;".

2. In tegenstelling tot wat in het tweede lid van de aanhef is aangegeven, heeft de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (CREG) geen voorstel gedaan, maar wel tweemaal een advies gegeven, namelijk op 3 juni 2004 (door het Directiecomité van de CREG) en op 14 juli 2004 (door de Algemene Raad van de CREG).

Men schrijve dan ook in het tweede lid van de aanhef:

"Gelet op de adviezen van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas, gegeven op 3 juni 2004 en 14 juli 2004;".

3. Men redigere het vierde lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 18 november 2004;".

4. De Nederlandse tekst van het zesde lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op advies 37.847/1 van de Raad van State, gegeven op 9 december 2004, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

1. Het inleidende zinsdeel van artikel 1 dient als volgt te worden geredigeerd:

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:".

2. In artikel 1, 1°, schrappe men de woorden "ingevoegd door de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten;".

3. De draagwijdte van de woorden "via een openbare aanbestedingsprocedure" in artikel 1, 2°, is niet duidelijk [2]. Hierover door het bevoegde lid van het auditoraat ondervraagd, verklaarde de gemachtigde ambtenaar dat wordt beoogd dat de distributieondernemingen een offerte zouden uitschrijven voor het aan te kopen aardgas opdat de in aanmerking genomen prijs de normale marktprijs zo veel mogelijk zou benaderen.

Indien uit die uitleg zou moeten worden afgeleid dat de distributieondernemingen verplicht zouden zijn om een offerte uit te schrijven, moet worden opgemerkt dat de rechtsgrond niet toelaat om aan die ondernemingen verplichtingen op te leggen in verband met de aankoop van de aan de in het ontworpen besluit bedoelde eindafnemers te leveren aardgas. Wel kunnen criteria worden bepaald opdat het bedoelde prijselement zo veel mogelijk zou aansluiten op de normale marktprijzen, waarbij kan worden verwezen, maar niet op een exclusieve wijze [3], naar het procédé van de offerte. Gelet op het wetgevingstechnische voorschrift dat in een definitie in beginsel geen normatieve bepalingen mogen voorkomen, wordt de bepaling waarin die criteria worden ontwikkeld, best elders in het ontworpen besluit opgenomen.

---

(2) De Nederlandse en de Franse tekst van die bepaling zijn overigens discordant.

(3) De aankoop van het aardgas gebeurt immers niet noodzakelijkerwijze via een offerte.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 2°, schrijve men "haar energie" in plaats van "zijn energie".

Artikel 2

In de Nederlandse tekst van artikel 2 vervange men het woord "wiens" door het woord "wier".

Artikel 3

1. In de Nederlandse tekst van artikel 3, eerste lid, schrijve men "de som van de energieprijs, het vervoerstarief en het distributienettarief" in plaats van "de som van energieprijs, vervoerstarief en distributienettarief", alsmede "voornoemde" in plaats van "voorgenoemde".

2. In artikel 3, eerste lid, tweede volzin, is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van "de (...) componenten van de maximumprijzen", en in de Franse tekst van "des (...) termes du calcul des prix maximaux".

Die discordantie dient te worden verholpen.

3. Artikel 3, tweede lid, redigere men als volgt:

"De aangekondigde prijzen bedoeld in het eerste lid worden vastgesteld op de eerste dag van de maand die de in artikel 4 bedoelde data voorafgaat".

4. 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 bevoegdheid 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 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.

Artikel 5

In artikel 5 schrijve men beter "De maximumprijzen bedoeld in artikel 2 ..." in plaats van "De maximumprijzen vastgesteld in overeenstemming met artikel 2 ...", en vervange men in de Nederlandse tekst het woord "deze" door het woord "de" en in de Franse tekst de woorden "à ces" door het woord "aux".

Portée et fondement juridique du projet

L'arrêté en projet soumis pour avis tend à fixer les prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel par les entreprises 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 15/10, § 2, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

Le fondement juridique est fourni par l'article 15/10, § 1er, de la loi du 12 avril 1965. En vertu de cette disposition, le ministre fédéral qui a l'économie dans ses attributions peut, après avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz et après délibération en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel, notamment, à des "clients finals" [1]. Cette compétence implique la possibilité de fixer des prix maximaux pour une certaine catégorie de ces clients, à condition que cela repose sur une justification objective et raisonnable, ce qui semble être le cas en l'espèce.

Examen du texte

Intitulé

Dans le texte néerlandais de l'intitulé, il y a lieu d'écrire "wier" au lieu de "wiens".

(1) Vu la formulation de la disposition citée, il peut être admis que ce terme vise les clients finals éligibles.

Préambule

1. L'article 15/10, § 1er, de la loi du 12 avril 1965 a été remplacé par la loi du 20 mars 2003. Par conséquent, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 1er du préambule:

"... notamment l'article 15/10, § 1er, inséré par la loi du 29 avril 1999 et remplacé par la loi du 20 mars 2003;".

2. Contrairement à ce qu'indique le deuxième alinéa du préambule, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) n'a pas fait de proposition, mais a rendu deux fois un avis, à savoir: le 3 juin 2004 (par la voix du Comité de direction du CREG) et le 14 juillet 2004 (par la voix du Conseil général du CREG).

Il y a donc lieu d'écrire au deuxième alinéa du préambule:

"Vu les avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, donnés les 3 juin 2004 et 14 juillet 2004;".

3. Il y a lieu de rédiger le quatrième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 18 novembre 2004;".

4. Il y a lieu de rédiger le texte néerlandais du sixième alinéa du préambule comme suit :

"Gelet op advies 37.847/1 van de Raad van State, gegeven op 9 december 2004, met toepassing van 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Article 1er

1. Il y a lieu de rédiger la phrase introductive de l'article 1er, comme suit:

"Pour l'application du présent arrêté, on entend par:".

2. À l'article 1er, 1°, il y a lieu de biffer les mots "inséré par la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité;".

3. La portée des mots "par une procédure d'appel d'offre publique" à l'article 1er, 2°, n'est pas claire [2]. Interrogé à ce sujet par le membre compétent de l'auditorat, le fonctionnaire délégué a déclaré que le but est le suivant: les entreprises de distribution lancent un appel d'offres pour le gaz naturel à acheter de façon à ce que le prix retenu se rapproche autant que possible du prix normal du marché.

S'il fallait déduire de cette explication que les entreprises de distribution sont obligées de lancer un appel d'offres, il faudrait observer que le fondement juridique ne permet pas d'imposer à ces entreprises des obligations portant sur l'achat de gaz naturel à fournir aux clients finals visés dans l'arrêté en projet. En revanche, on peut fixer des critères afin que l'élément de prix visé corresponde autant que possible aux prix normaux du marché, étant entendu que l'on peut se référer, mais pas d'une manière exclusive [3], au procédé de l'offre. Vu la règle de légistique en vertu de laquelle une définition ne peut contenir, en principe, de dispositions normatives, la fixation de ces critères devrait plutôt faire l'objet d'une autre disposition de l'arrêté en projet.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, 2°, il y a lieu d'écrire "haar energie" au lieu de "zijn energie".

---

(2) Les textes néerlandais et français de cette disposition sont, en outre, discordants.

(3) L'achat de gaz naturel n'est d'ailleurs pas nécessairement opéré par la voie d'une offre.

Article 2

Dans le texte néerlandais de l'article 2, il y a lieu de remplacer le mot "wiens" par le mot "wier".

Article 3

1. Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "de som van de energieprijs, het vervoerstarief en het distributienettarief", au lieu de "de som van energieprijs, vervoerstarief en distributienettarief", ainsi que "voornoemde" au lieu de "voorgenoemde".

2. À l'article 3, alinéa 1er, deuxième phrase, il y a une discordance entre le texte néerlandais et le texte français. Dans le texte néerlandais, il est fait état de "de (...) componenten van de maximumprijzen" et, dans le texte français, de "des (...) termes du calcul des prix maximaux".

Il y a lieu de remédier à cette discordance.

3. Il y a lieu de rédiger l'article 3, alinéa 2, comme suit:

"Les prix visés à l'alinéa 1er, sont déterminés le premier jour du mois précédant les dates visées à l'article 4".

4. À l'article 3, alinéa 3, du projet il est prévu 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 à plusieurs reprises observé dans le passé que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et

échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires 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 devront examiner si la délégation de compétence attribuée à la CREG satisfait aux critères susmentionnés.

Article 5

À l'article 5, mieux vaudrait écrire "Les prix maximaux visés à l'article 2..." au lieu de "Les prix maximaux fixés conformément à l'article 2..."; il conviendrait en outre de remplacer dans le texte néerlandais le mot "deze" par le mot "de" et, dans le texte français, les mots "à ces" par le mot "aux".

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier, greffier assumée.

La chambre était composée de

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. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

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. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur chef de section ff.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

G. VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME