

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 38.933/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 38.933/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juli 2005 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 september 2005, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de electriciteitsmarkt", heeft op 30 augustus 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacances, saisi par le Ministre de l'Économie, le 28 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 16 septembre 2005, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité", a donné le 30 août 2005 l'avis suivant:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt voornamelijk tot de oprichting van het "Vraag & Meldpunt ⁽²⁾ Energie", dat zal bestaan uit twee autonome en onafhankelijke cellen, namelijk de informatiedienst en de ombudsdienst. In afwachting van het operationeel worden van dit "Vraag & Meldpunt" wordt vanaf 15 september 2005 bij de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie een "informatiedienst energie" opgericht, die later zal worden overgeheveld naar het "Vraag & Meldpunt Energie". De werkingskosten van zowel de informatiedienst energie als van het "Vraag & Meldpunt Energie" worden gefinancierd door de federale bijdrage, bedoeld in artikel 21bis, § 1, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

Voorts bevat het ontwerp enkele technische aanpassingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

⁽²⁾ Taalkundig dient in de Nederlandse tekst te worden geschreven "Vraag- en Meldpunt".

VORMVEREISTEN

Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt niet dat de Minister van Begroting zijn akkoord heeft betuigd met het ontwerp. In voorkomend geval zal alsnog om dat akkoord dienen te worden gevraagd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. Ook na zijn wijziging, bij artikel 3 van de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, zal artikel 15/16*bis* van de wet van 12 april 1965 enkel betrekking hebben op de ombudsdienst bedoeld in de wet van 29 april 1999. De gemachtigde verklaarde evenwel aan het bevoegde lid van het auditoraat dat het in de bedoeling ligt dat de informatiedienst van het op te richten "Vraag & Meldpunt Energie" ook vragen met betrekking tot de gassector zal behandelen.

De tekst van artikel 15/16*bis* van de wet van 12 april 1965 zal dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

2. Nog in het te wijzigen artikel 15/16*bis* van de wet van 12 april 1965 dient de bevoegdheid van de ombudsdienst met betrekking tot de gassector te worden beperkt tot aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is, naar analogie van het ontworpen artikel 27 , § 1, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 (artikel 13, a) (lees: "1°"), van het ontwerp).

3. Om twijfel inzake de volledige toepasselijkheid van het bepaalde in het ontworpen artikel 27 van de wet van 29 april 1999 op de gassector uit te sluiten, kan worden overwogen dat artikel in artikel 15/16*bis* van de wet van 12 april 1965 van overeenkomstige toepassing te verklaren wat betreft die sector.

.../...

Artikel 6

In de Franse tekst van artikel 6 dient gewag te worden gemaakt van "la chambre de litiges" in plaats van "la chambre d'appel".

Artikel 7

In artikel 7 moet worden verwezen naar artikel 15/22, § 2, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 in plaats van naar artikel 22/1, § 2, tweede lid (niet: lid 2), van die wet. Ten gevolge hiervan dient het huidige artikel 7 van plaats te verwisselen met het huidige artikel 6.

Artikel 8

In het bij artikel 8 te wijzigen artikel 2, 15^{ter}, van de wet van 29 april 1999 komen niet de woorden "de distributie" en "de levering" voor, maar wel de woorden "verdeelt" en "levert". In artikel 8 schrijve men dan ook: «wordt het woord "telt," ingevoegd tussen de woorden "verdeelt," en "levert,"».

Artikel 9

Luidens artikel 23, § 2, tweede lid, 3^{bis}, van de wet van 29 april 1999 is de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) er ook mee belast "het secretariaat van de ombudsdienst (te) verzekeren overeenkomstig artikel 27". Gelet op de beleidsoptie om de ombudsdienst niet langer binnen de CREG te organiseren, dient ook artikel 23, § 2, tweede lid, 3^{bis}, van de wet van 29 april 1999, te worden opgeheven.

Artikelen 11 en 12

Men verwijze in de ontworpen bepalingen onder de artikelen 11 en 12 telkens naar artikel 27 van de wet van 29 april 1999 in zijn geheel of naar paragraaf 1 van dat artikel. Artikel 27, § 4, van de wet van 29 april 1999 betreft immers enkel de werking van de ombudsdienst.

Artikel 13

1. Het is volkomen onduidelijk wat het juiste statuut is van het "Vraag & Meldpunt Energie" ⁽³⁾. Ook de organisatie en de werking ervan is onduidelijk en onvolkomen geregeld. Zo kan bijvoorbeeld in het geheel niet worden uitgemaakt wie het "Vraag & Meldpunt Energie" zal leiden. Voorts zijn geen bepalingen opgenomen omtrent het statuut van het personeel van die instelling. Het ontwerp zal op deze vlakken dienen te worden aangevuld of verduidelijkt.

2. De structuur en de formulering van het ontworpen artikel 27, § 1, zijn onduidelijk en ondoorzichtig, wat dient te worden verholpen.

3. Het ontworpen artikel 27, § 1, derde lid, 1°, waarvan de Nederlandse en de Franse versie overigens discordant zijn, vertolkt slechts een evidentie en kan derhalve beter vervallen.

⁽³⁾ Gelet op zijn oprichting door de wetgever gaat het wellicht om een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

4. De opdrachten van de informatiedienst dienen in artikel 27 van de wet van 29 april 1999 zelf te worden omschreven, en niet bij verwijzing in dat artikel naar een overgangsbepaling in de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, zoals thans in het ontworpen artikel 27, § 1, vierde lid, het geval is ⁽⁴⁾.

5. Volgens de memorie van toelichting wordt de behandeling van de klacht beëindigd wanneer de zaak wordt voorgelegd aan de rechter of aan arbitrage. Zoals het ontworpen artikel 27, § 2, tweede lid, momenteel is gesteld, wordt daarin niet uitdrukkelijk melding gemaakt van de beëindiging in geval van arbitrage. De tekst van die bepaling dient dan ook in overeenstemming te worden gebracht met de memorie van toelichting.

6. Artikel 13, b) (lees 2°), van het ontwerp dient als volgt te worden geredigeerd:

«2° in § 2, eerste lid, worden de woorden "de producent, distributeur, leverancier of tussenpersoon" en "de producent, leverancier (en dus niet "distributeur") of tussenpersoon" vervangen door de woorden "het elektriciteitsbedrijf"».

7. In het ontworpen artikel 27, § 3, wordt bepaald dat de leden van de ombudsdienst op contractuele basis worden aangeworven.

In de memorie van toelichting wordt best de verantwoording weergegeven voor deze afwijking op het beginsel dat het overheidspersoneel op statutaire basis wordt aangeworven.

⁽⁴⁾ Daargelaten hetgeen is opgemerkt sub 1, moet overigens worden vastgesteld dat die bepaling niet verder is onderverdeeld, zodat de vermelding "1°" in ieder geval geen zin heeft.

8. De ombudsdienst is slechts één van de twee autonome en onafhankelijke cellen waaruit het "Vraag & Meldpunt Energie" bestaat. Het in het ontworpen artikel 27, § 5, bedoelde begrotingsvoorstel in verband met werkingskosten zal, wil men de autonomie van de informatiedienst respecteren, ook door de andere leden van het "Vraag & Meldpunt" moeten worden gedaan, en dus niet enkel door de leden van de ombudsdienst, zoals overigens in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld.

9. De aan de Koning bij het ontworpen artikel 27, § 4, verleende delegatie is te ruim. In die bepaling zouden de essentiële werkingsregels van de ombudsdienst moeten worden opgenomen of minstens zou de delegatie aan de Koning dienen te worden afgebakend.

Artikel 14

1. Bij artikel 14 wordt bij de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie vanaf 15 september 2005 een "informatiedienst energie" opgericht.

Uit artikel 37 van de Grondwet en uit het beginsel van de scheiding der machten wordt evenwel afgeleid dat de bevoegdheid tot oprichting en organisatie van de diensten van het algemeen bestuur grondwettelijk bij de Koning berust ⁽⁵⁾. Hieruit volgt dat, zo de wetgever zich al niet dient te onthouden van inmenging in de organisatie van het bestuur, die inmenging in ieder geval slechts bestaanbaar kan worden geacht met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, indien ze wordt verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden.

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk welke de uitzonderlijke omstandigheden zijn die de oprichting van de "informatiedienst energie" als zodanig bij wet kunnen verantwoorden. Zo die omstandigheden niet aanwezig zijn, dient de genoemde dienst bij koninklijk besluit te worden opgericht.

⁽⁵⁾ Zie J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, 1999, 266-267, met referenties, o.m. aan adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving.

2. Onverminderd opmerking 1 dient bijkomend te worden opgemerkt dat de bij artikel 14, § 4, bedoelde overdracht dient te gebeuren naar het "Vraag & Meldpunt Energie" in plaats van naar de ombudsdienst van dat meldpunt. Die overdracht dient overigens plaats te vinden wanneer het "Vraag & Meldpunt Energie" operationeel wordt (zie artikel 14, § 3), en niet wanneer dat meldpunt wordt opgericht, zoals in artikel 14, § 4, wordt bepaald. Tot slot dient te worden gespecificeerd hoe de overdracht *in concreto* zal verlopen, waartoe eventueel een delegatie aan de Koning kan worden gegeven.

Slotopmerking

Het ontwerp vertoont zware gebreken op wetgevingstechnisch vlak, die dienen te worden weggewerkt ⁽⁶⁾. Bovendien dient vooral de Nederlandse tekst ervan grondig te worden nagekeken en te worden herwerkt.

⁽⁶⁾ De stellers van het ontwerp worden verzocht zich hierbij te laten leiden door de handleiding "Wetgevingstechniek - Aanbevelingen en Formules", opgesteld door het Coördinatiebureau bij de Raad van State. Deze handleiding is te consulteren op de internetsite van de Raad van State (<http://raadvst-consetat.be> - Rubriek "Wat doet de Raad van State?").

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ⁽⁷⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend principalement créer un "Guichet plaintes et info" ⁽⁸⁾ Énergie" composé de deux cellules autonomes et indépendantes, à savoir le service d'information et le service de médiation. En attendant que ce "Guichet plaintes et info" devienne opérationnel, à partir du 15 septembre 2005, il est créé au sein du Service public Économie, P.M.E, Classes Moyennes et Énergie, un "service d'information énergie" qui sera ultérieurement transféré au "Guichet plaintes et info Énergie". Tant les frais de fonctionnement du service d'information énergie que ceux du "Guichet plaintes et info Énergie" sont financés par la contribution fédérale, visée à l'article 21bis, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Par ailleurs, le projet apporte quelques adaptations techniques à la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à la loi du 29 avril 1999.

⁽⁷⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, par fondement juridique, il y a lieu d'entendre la conformité aux normes supérieures.

⁽⁸⁾ Dans le texte néerlandais, pour des raisons linguistiques il y a lieu d'écrire "Vraag- en Meldpunt".

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ne résulte pas des documents communiqués au Conseil d'État que le Ministre du Budget a donné son accord au projet. Le cas échéant, il faudra encore demander cet accord.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

1. Même après sa modification par l'article 3 de la loi dont le projet est à l'examen, l'article 15/16*bis* de la loi du 12 avril 1965 ne concernera que le service de médiation visé par la loi du 29 avril 1999. Selon la déclaration du délégué au membre compétent de l'auditorat, l'objectif est cependant de permettre au service d'information du "Guichet plaintes et information Énergie" à créer de traiter également des questions concernant le secteur du gaz.

Le texte de l'article 15/16*bis* de la loi du 12 avril 1965 devra être adapté en ce sens.

2. De même, à l'article 15/16*bis* de la loi du 12 avril 1965, la compétence du service de médiation relative au secteur du gaz doit être limitée aux matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, par analogie avec l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 29 avril 1999 (article 13, a) (lire: "1^{er}"), du projet).

3. Pour éliminer toute incertitude concernant la complète applicabilité au secteur du gaz des dispositions de l'article 27 en projet de la loi du 29 avril 1999, on peut envisager de rendre cet article d'application à ce secteur dans l'article 15/16*bis* de la loi du 12 avril 1965.

Article 6

Dans le texte français de l'article 6, il y a lieu de faire état de "la chambre de litiges" au lieu de "la chambre d'appel".

Article 7

L'article 7 doit faire référence à l'article 15/22, § 2, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 et non à l'article 22/1, § 2, alinéa 2, de cette loi. Les actuels articles 6 et 7 doivent dès lors être permutés.

Article 8

Dans le texte néerlandais de l'article 2, 15^{ter}, de la loi du 29 avril 1999, que modifie l'article 8, ne figurent pas les mots "de distributie" et "de levering", mais bien les mots "verdeelt" et "levert". On écrira dès lors dans le texte néerlandais de l'article 8: «wordt het woord "telt," ingevoegd tussen de woorden "verdeelt," en "levert,"».

Article 9

Selon l'article 23, § 2, alinéa 2, 3^{bis}, de la loi du 29 avril 1999, la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) est également chargée d'assurer "le secrétariat du service de médiation conformément à l'article 27". Dès lors que l'option politique a été prise de ne plus organiser le service de médiation au sein de la CREG, l'article 23, § 2, alinéa 2, 3^{bis}, de la loi du 29 avril 1999 doit également être abrogé.

Articles 11 et 12

Dans les dispositions en projet aux articles 11 et 12, on fera chaque fois référence à l'article 27 de la loi du 29 avril 1999 dans son entier ou au paragraphe 1^{er} de cet article. En effet, l'article 27, § 4, de la loi du 29 avril 1999 concerne uniquement le fonctionnement du service de médiation.

Article 13

1. On n'aperçoit absolument pas quel est le statut exact du "Guichet plaintes et info Énergie" ⁽⁹⁾. Son organisation et son fonctionnement ne sont pas clairs non plus, ni parfaitement réglés. Ainsi, par exemple, il est absolument impossible de déterminer qui en assurera la direction. En outre, il n'est pas prévu de dispositions concernant le statut du personnel de cet organisme. Il y aurait lieu de compléter ou de préciser le projet sur ces points.

2. La structure et la formulation de l'article 27, § 1^{er}, en projet, manquent de précision et de transparence, lacune à laquelle il faudra remédier.

3. L'article 27, § 1^{er}, alinéa 3, 1°, en projet, dont la version française et la version néerlandaise sont au demeurant discordantes, n'énonçant que des évidences, il serait préférable de le supprimer.

⁽⁹⁾ Dès lors qu'il a été créé par le législateur, il s'agit sans doute d'un organisme public doté de la personnalité civile.

4. Les missions du service d'information doivent être définies à l'article 27 de la loi du 29 avril 1999 même, et non pas par une référence, dans cet article, à une disposition transitoire dans la loi dont le projet est à l'examen, comme c'est le cas actuellement à l'article 27, § 1^{er}, alinéa 4, en projet ⁽¹⁰⁾.

5. Selon l'exposé des motifs, il est mis fin au traitement de la plainte lorsque le juge ou l'arbitrage est saisi de l'affaire. L'article 27, § 2, alinéa 2, en projet, tel qu'il est formulé actuellement, ne mentionne pas expressément la fin du traitement en cas d'arbitrage. Il y aurait lieu, dès lors, d'aligner cette disposition sur l'exposé des motifs.

6. On rédigera l'article 13, b) (lire 2°), du projet, comme suit:

«2° au § 2, alinéa 1^{er}, les mots "du producteur, distributeur, fournisseur ou intermédiaire" et les mots "du producteur, fournisseur (et donc pas "distributeur") ou intermédiaire" sont remplacés par les mots "de l'entreprise d'électricité"».

7. L'article 27, § 3, en projet, dispose que les membres du service de médiation sont recrutés sur une base contractuelle.

Il serait préférable que l'exposé des motifs justifie cette dérogation au principe selon lequel le personnel des services publics est recruté sur une base statutaire.

⁽¹⁰⁾ Outre l'observation formulée au point 1, force est de constater, au demeurant, que cette disposition n'est pas subdivisée, si bien que la mention "1°" est de toute façon inutile.

8. Le service de médiation n'est qu'une des deux cellules autonomes et indépendantes dont se compose le "Guichet plaintes et info Énergie". Si on souhaite respecter l'autonomie du service d'information, la proposition de budget concernant les frais de fonctionnement visée à l'article 27, § 5, en projet, devra également être formulée par les autres membres du "Guichet plaintes et info Énergie", et non pas uniquement par les membres du service de médiation, comme il est postulé au demeurant dans l'exposé des motifs.

9. La délégation que l'article 27, § 4, en projet, donne au Roi est trop étendue. Cette disposition devrait contenir les règles de fonctionnement de base du service de médiation ou, du moins, circonscrire la délégation au Roi.

Article 14

1. L'article 14 crée un "service d'information énergie" au Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie à compter du 15 septembre 2005.

Il se déduit toutefois de l'article 37 de la Constitution et du principe de la séparation des pouvoirs qu'en vertu de la Constitution, la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence du Roi ⁽¹¹⁾. Il s'ensuit sinon que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale, du moins que cette immixtion ne peut être réputée compatible avec la répartition constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles.

Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas quelles seraient les circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier la création, par la voie législative, du "service d'information énergie" en tant que tel. En l'absence de telles circonstances, le service précité doit être créé par arrêté royal.

⁽¹¹⁾ Voir J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, 1999, 266-267, avec références, entre autres, à des avis du Conseil d'État, section de législation.

2. Sans préjudice de l'observation 1, on notera accessoirement que le transfert visé à l'article 14, § 4, doit se faire au "Guichet plaintes et info Énergie" et non pas au service de médiation de ce guichet. Du reste, ce transfert doit se faire après que le "Guichet plaintes et info Énergie" sera devenu opérationnel (voir article 14, § 3), et non pas lors de la création de ce guichet, comme l'énonce l'article 14, § 4. Enfin, il y aurait lieu de préciser comment le transfert se fera concrètement, une délégation pouvant éventuellement être donnée au Roi à cet effet.

Observation finale

Du point de vue de la légistique, le projet présente de graves lacunes qu'il s'impose d'éliminer ⁽¹²⁾. En outre, un réexamen et un profond remaniement du texte néerlandais, principalement, s'imposent.

⁽¹²⁾ Les auteurs du projet sont priés de s'inspirer du manuel "Légistique formelle - Recommandations et formules" rédigé par le Bureau de coordination du Conseil d'État. Ce manuel peut être consulté sur le site internet du Conseil d'État (<http://raadadvst-consetat.be> - Rubrique "Que fait le Conseil d'État?").

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. DE BRABANDERE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

L. HELLIN,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

griffier,
greffier.

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

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. DE BRABANDERE