KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.574/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 mei 2006 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een amendement op het voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen" (Titel VII, Hoofdstuk 3 - Energie), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 31 mei 2006 en 1 juni 2006, op laatstvermelde datum, het volgende advies gegeven:

1. 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 de Ministerraad in zijn vergadering van 23 december 2005 aan de Minister bevoegd voor Energie een zeer brede opdracht gaf tot hervorming van de Commissie voor de Regulering van de elektriciteit en het gas en beoogde een goedkeuring van de wetswijziging terzake voor de zomer en een inwerkingtreding op 1 september. Teneinde dit tijdskader te kunnen respecteren is het absoluut noodzakelijk dat het voorliggende ontwerp tot wetswijziging als amendement aan de wet inzake diverse bepalingen wordt toegevoegd. Het onderzoek van het functioneren van de commissie voor de Regulering van de elektriciteit en het gas tijdens de voorbije maanden heeft bovendien aangetoond dat het zowel om redenen van rechtszekerheid als uit praktische overwegingen noodzakelijk is aan de huidige onduidelijke toestand een einde te maken".

*
* *

2. 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 [1] en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*
* *

---

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

3. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 23, § 3, derde lid, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (artikel x, 2°) dient, conform de Franse tekst en het ontworpen artikel 25, § 5, derde lid, van die wet (artikel x+2, 3°), gewag te worden gemaakt van "het beleidsplan" in plaats van "de beleidsplannen".

4. De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) is een autonome openbare instelling met rechtspersoonlijkheid (artikel 23, § 1, van de wet van 29 april 1999), en bijgevolg een functioneel gedecentraliseerde dienst. Al kan de overheid vanzelfsprekend door procédés van administratief toezicht de legaliteit en de conformiteit met het algemeen belang van de handelingen van een gedecentraliseerde dienst veilig stellen, is het in beginsel strijdig met het wezen van de decentralisatie zelf dat de overheid aan zulk een dienst instructies zou geven [2], zoals in het ontworpen artikel 23, § 3, derde lid, van de wet van 29 april 1999 het geval is.

5. Volgens de gemachtigde zijn de in het ontworpen artikel 23, § 3, derde lid, van de wet van 29 april 1999 bedoelde instructies "uitvoeringsrichtlijnen, hetzij met het oog op het bereiken van de doelstellingen zoals die door de regulator zijn geformuleerd in zijn beleidsplan, hetzij concrete richtlijnen tot herformulering van de doelstellingen".

Onverminderd opmerking 4, moet worden vastgesteld dat het gegeven dat de richtlijnen betrekking kunnen hebben op een herformulering van de doelstellingen van het beleidsplan niet geheel spoort met de regel dat het beleidsplan slechts aan het goedkeuringstoezicht van de Ministerraad is onderworpen (artikel 25, § 5, van de wet van 29 april 1999, zoals het zal luiden na de wijziging bij artikel x+2, 3°). Van een herformulering van de doelstellingen wordt overigens geen gewag gemaakt in de tekst van het genoemde ontworpen artikel 23, § 3, derde lid.

---

(2) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, 2002, p. 98-99, nr. 85.

Voorts is het niet consistent te bepalen dat aan individuele leden van het directiecomité aanvullende instructies kunnen worden gegeven, terwijl het beleidsplan lijkt uit te gaan van het directiecomité als zodanig (zie opmerking 9).

6. Krachtens het ontworpen artikel 24, § 2, derde lid, tweede volzin (artikel x+1, 2°), bepaalt de minister, bevoegd voor de energie, na overleg met de voorzitter en de leden van het directiecomité van de CREG, hun bezoldiging.

Te dien aanzien dient te worden opgemerkt dat een rechtstreekse delegatie door de wetgever van een reglementaire bevoegdheid aan een minister neerkomt op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toebehoort krachtens artikel 37 van de Grondwet. Enkel wanneer dwingende redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen, zou een dergelijke delegatie kunnen worden gebillijkt. Te dezen lijken geen dergelijke redenen te bestaan.

De in de genoemde bepaling vervatte delegatie dient derhalve aan de Koning te worden verleend.

7. Krachtens het ontworpen artikel 24, § 3, tweede lid (artikel x+1, 4°), heeft de Algemene Raad onder meer als taak om op vraag van het directiecomité adviezen uit te brengen. Die adviezen moeten worden verleend binnen veertig dagen na ontvangst van het verzoek om advies, behoudens wanneer de minister, bevoegd voor de energie, voor de adviezen met betrekking tot de in de artikelen 19 en 32 van de wet van 29 april 1999 bedoelde aangelegenheden een kortere termijn bepaalt. Het ontgaat de Raad van State, afdeling wetgeving, waarom de minister een kortere adviestermijn kan bepalen, nu *in casu* het directiecomité om advies verzoekt, en niet de minister.

8. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat bij ontstentenis van een tijdig advies bedoeld in het ontworpen artikel 24, § 3, tweede lid, 2°, van de wet van 29 april 1999, het "advies" wordt geacht gunstig te zijn "voor wat betreft de door het Directiecomité in voorkomend geval ingenomen standpunten". Daargelaten

de vaststelling dat zulk een regel weinig zin heeft nu het slechts om een niet-bindend advies gaat, moet worden opgemerkt dat die regel niet is opgenomen in de tekst van het amendement.

9. Er dient te worden bepaald wat de inhoud is van het beleidsplan waarvan gewag zal worden gemaakt in artikel 25, § 5, derde lid, van de wet van 29 april 1999 (artikel x+2, 3°). Zulks klemt des te meer indien het ontworpen artikel 23, § 3, derde lid, zou behouden blijven (zie evenwel opmerking 4). Ook dient expliciet te worden bepaald door wie het beleidsplan wordt opgesteld (uit de context lijkt voort te vloeien dat het om het directiecomité gaat).

10. In het ontworpen artikel 15/15, § 3, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en leidingen en andere door middel van leidingen (artikel x+3) lijkt ook gewag dienen te worden gemaakt van 8°*bis* en 9°*bis* van artikel 15/14, § 2, tweede lid, van die wet. Bovendien moet in de Nederlandse tekst, conform de Franse tekst, het woord "inzonderheid" worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.574/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 29 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un amendement à l'avant-projet de loi "portant des dispositions diverses" (Titre VII, Chapitre 3 - Énergie), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 31 mai 2006 et 1er juin 2006, à donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

"door het feit dat de Ministerraad in zijn vergadering van 23 december 2005 aan de Minister bevoegd voor Energie een zeer brede opdracht gaf tot hervorming van de Commissie voor de Regulering van de elektriciteit en het gas en beoogde een goedkeuring van de wetswijziging terzake voor de zomer en een inwerkingtreding op 1 september. Teneinde dit tijdskader te kunnen respecteren is het absoluut noodzakelijk dat het voorliggende ontwerp tot wetswijziging als amendement aan de wet inzake diverse bepalingen wordt toegevoegd. Het onderzoek van het functioneren van de commissie voor de Regulering van de elektriciteit en het gas tijdens de voorbije maanden heeft bovendien aangetoond dat het zowel om redenen van rechtszekerheid als uit praktische overwegingen noodzakelijk is aan de huidige onduidelijke toestand een einde te maken".

*
* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*
* *

(1) S'agissant d'un amendement à un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

3. Conformément au texte français et à l'article 25, § 5, alinéa 3, en projet, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (article x+2, 3°), il y a lieu, dans le texte néerlandais de l'article 23, § 3, alinéa 3, en projet, de cette loi (article x, 2°), de faire état de "het beleidsplan" au lieu de "de beleidsplannen".

4. Comme la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) est un organisme autonome ayant la personnalité juridique (article 23, § 1er, de la loi du 29 avril 1999), il s'agit d'un service fonctionnellement décentralisé. S'il va sans dire que l'usage de procédés de tutelle administrative permet à l'autorité de préserver la légalité des actes d'un service décentralisé et leur conformité à l'intérêt général, l'essence de la décentralisation s'oppose cependant en principe à ce qu'un tel service reçoive des instructions de l'autorité [2], comme le prévoit l'article 23, § 3, alinéa 3, en projet, de la loi du 29 avril 1999.

5. Selon le délégué, les instructions visées à l'article 23, § 3, alinéa 3, en projet, de la loi du 29 avril 1999 sont des "uitvoeringsrichtlijnen, hetzij met het oog op het bereiken van de doelstellingen zoals die door de regulator zijn geformuleerd in zijn beleidsplan, hetzij concrete richtlijnen tot herformulering van de doelstellingen".

Sans préjudice de l'observation 4, force est de constater que le fait que l'objet des directives peut être de reformuler les objectifs de la note de politique générale ne se concilie pas parfaitement avec la règle en vertu de laquelle cette note n'est soumise qu'à la tutelle d'approbation du Conseil des ministres (article 25, § 5, de la loi du 29 avril 1999, tel qu'il s'énoncera après sa modification par l'article x+2, 3°). Le texte de l'article 23, § 3, alinéa 3, en projet, précité ne fait du reste pas état d'une nouvelle formulation des objectifs.

De plus, il n'est pas cohérent de prévoir que des instructions complémentaires peuvent être données à des membres individuels du comité de direction, alors que la note de politique générale semble émaner du comité de direction en tant que tel (voir l'observation 9).

---

(2) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratif Recht*, Malines, 2002, p. 98-99, n° 85.

6. En vertu de l'article 24, § 2, alinéa 3, deuxième phrase, en projet (article x+1, 2°), le ministre ayant l'énergie dans ses attributions fixe la rémunération du président et des membres du comité de direction du CREG, après s'être concerté avec eux.

À cet égard, il faut observer que l'octroi par le législateur d'une délégation directe d'un pouvoir réglementaire à un ministre signifie que le législateur empiète sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral en vertu de l'article 37 de la Constitution. Pareille délégation n'est admissible qu'en présence de motifs impératifs justifiant une intervention urgente du pouvoir exécutif. De tels motifs semblent inexistants en l'espèce.

La délégation prévue par la disposition citée doit par conséquent être conférée au Roi.

7. L'article 24, § 3, alinéa 2, en projet (article x+1, 4°), donne notamment mission au conseil général de donner des avis à la demande du comité de direction. Ces avis doivent être formulés dans les quarante jours suivant la réception de leur demande, à l'exception des avis relatifs aux matières visées par les articles 19 et 32 de la loi du 29 avril 1999 pour lesquels le ministre ayant l'énergie dans ses attributions peut fixer un délai plus court. L'avis étant en l'occurrence demandé par le conseil de direction et non pas par le ministre, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas pourquoi la faculté de fixer un délai plus court pour rendre un avis est donnée au ministre.

8. L'exposé des motifs indique que lorsque l'avis visé à l'article 24, § 3, alinéa 2, 2°, en projet, de la loi du 29 avril 1999 n'est pas rendu en temps voulu, "l'avis" est considéré comme favorable "en ce qui concerne les positions adoptées le cas échéant par le Comité de direction". Sans compter qu'une telle règle a peu de sens dès lors qu'il ne s'agit que d'un avis non contraignant, il faut observer qu'elle ne figure pas dans le texte de l'amendement.

9. Il y a lieu de préciser le contenu de la note de politique générale dont fera état l'article 25, § 5, alinéa 3, de la loi du 29 avril 1999 (article x+2, 3°). Cela s'impose d'autant plus si l'article 23, § 3, alinéa 3, en projet, reste inchangé (voir cependant l'observation 4). Il convient également de préciser explicitement qui établit la note de politique générale (le contexte semble indiquer qu'il s'agit du comité de direction).

10. L'article 15/15, § 3, alinéa 2, en projet, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (article x+3) semble également devoir faire mention des 8°*bis* et 9°*bis* de l'article 15/14, § 2, alinéa 2, de cette loi. En outre, dans le texte néerlandais, il y a lieu de supprimer le mot "inzonderheid", conformément au texte français.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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.-M. GOOSSENS J. SMETS