

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.745/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 juni 2006 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnances van 19 juli 2001 en van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot opheffing van de ordonnantie van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit en de ordonnantie van 11 maart 1999 tot vaststelling van de maatregelen ter voorkoming van de schorsingen van de gaslevering voor huishoudelijk gebruik", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 10 juli 2006 en 11 juli 2006, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Het voorontwerp vertoont zware gebreken op wetgevingstechnisch, taalkundig en redactioneel vlak en op het gebied van de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

1.1. Doorheen het ontwerp worden nagenoeg alle wetgevingstechnische regels¹ miskend. Dit heeft niet enkel als gevolg dat de tekst wordt gekenmerkt door een grote slordigheid, maar ook dat op een aantal plaatsen onduidelijkheid - en bijgevolg rechtsonzekerheid - wordt gecreëerd. Zo heeft bijvoorbeeld de miskennen van de regels inzake het aanbrengen van wijzigingen in een bestaande tekst als gevolg dat het niet steeds duidelijk is waar de wijzigingen juist worden aangebracht.

1.2. Op taalkundig vlak dient vooral de Nederlandse tekst grondig te worden herwerkt. Die tekst is thans op vele plaatsen een gebrekkige vertaling van de Franse tekst, die blijkbaar aan de basis van het ontwerp heeft gelegen, en is op sommige plaatsen zelfs geheel onbegrijpelijk zonder ook de Franse tekst te consulteren.

Te dien aanzien moge worden opgemerkt dat, in een gewest waar het Nederlands en het Frans op gelijke voet staan, en waar, meer bepaald, de normatieve teksten in beide talen gelijkelijk authentiek zijn, in de eerste plaats de openbare overheden verplicht zijn voor elke taal dezelfde eerbied te betuigen en aan het ontwerpen van normatieve teksten in elk van die talen dezelfde zorg te besteden.

1.3. Het ontwerp bevat tal van discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst, die er soms zelfs toe leiden dat de ene taalversie een geheel andere betekenis krijgt dan de andere taalversie², wat uiteraard nefast is voor de rechtszekerheid.

(1) Een overzicht van die regels is onder meer te vinden in de Handleiding Wetgevingstechniek, opgesteld door het Coördinatiebureau van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

(2) Zie bijvoorbeeld artikel 18 van het ontwerp (ontworpen artikel 9^{ter}, eerste lid): in de Franse tekst wordt gewag gemaakt van "adopte" en in de Nederlandse tekst van "keurt ... goed". Zie ook artikel 20 van het ontwerp: volgens de Nederlandse tekst heeft dit artikel tot doel een nieuw lid in te voegen tussen het eerste en het tweede lid van artikel 12, § 1, van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, terwijl volgens de Franse tekst, het tweede lid van dit artikel vervangen wordt.

1.4. De gebruikte terminologie is op een aantal plaatsen niet correct en vertoont een gebrek aan uniformiteit ³. Ook zijn de interne verwijzingen binnen het ontwerp niet steeds correct.

1.5. Sommige van de geschetste gebreken zijn dermate zwaar dat ze een behoorlijk onderzoek door de Raad van State, afdeling wetgeving, beletten. De adviesaanvraag is dan ook niet ontvankelijk.

Het staat aan de stellers van het voorontwerp de tekst te herschrijven, en dit met de helderheid en de nauwkeurigheid die men redelijkerwijze mag verwachten van een juridische tekst ⁴. De nieuwe tekst zal uiteraard om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

2. De Raad van State meent niettemin nu reeds de volgende opmerkingen te moeten maken.

2.1. Het voorliggende ontwerp vertrouwt taken toe aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) (zie artikel 35 van het ontwerp (ontworpen artikelen 25^{ter} en volgende) en artikel 74 van het ontwerp (ontworpen artikelen 20^{bis} en volgende)) en voorziet in een financiering van de OCMW's voor de vervulling van deze taken. Zulks gaat echter de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te buiten.

De bevoegdheid m.b.t. het beleid inzake maatschappelijk welzijn werd bij artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gemeenschappen opgedragen en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werd die bevoegdheid, met toepassing van artikel 135 van de Grondwet, bij artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen opgedragen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

(3) Bij wijze van voorbeeld: in plaats van de correcte term "gewestelijk transmissienet" wordt dikwijls de term "lokaal transmissienet" of soms "regionaal transmissienet" gebruikt, of nog "lokale transmissiedistributienet"; in artikel 24 van het ontwerp (ontworpen artikel 21) wordt gewag gemaakt van een "licentie voor groene levering" terwijl de correcte term "leveringsvergunning voor groene elektriciteit" is.

(4) De Raad van State vermag zulks niet te doen, daar hij zich aldus in de plaats van de bevoegde overheid zou stellen.

Er valt echter geen enkel voorschrift aan te wijzen dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest het recht verleent om, weze het langs de gemeente om, openbare centra voor maatschappelijk welzijn met een opdracht te belasten. Er kan in dit verband worden op gewezen dat artikel 57, § 4, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn enkel bepaalt dat het OCMW de taken uitvoert welke hem "door de wet, de Koning of de gemeenteverheid zijn toevertrouwd". M.a.w. een gemeente zou wel uit eigen beweging het OCMW met een sociaal onderzoek kunnen gelasten, een gewest kan een gemeente echter niet verplichten het OCMW met een dergelijk onderzoek te gelasten.

De onbevoegdheid van het gewest om sociale onderzoeken te doen bevelen, ontnemt aan de bepaling van het ontwerp waarbij een fonds wordt opgericht ter financiering van die taken haar bestaansreden. Het zou overigens een gewest evenmin toekomen om aan derden verplichtingen op te leggen ter financiering van door de OCMW's te vervullen opdrachten.

Conclusie is dan ook dat de bepalingen van het ontwerp die taken toevertrouwen aan de OCMW's en de financiering van deze taken regelen, geschrapt moeten worden.

2.2. De ontworpen artikelen 25*tredecies*⁵ (artikel 35 van het ontwerp) en 20*undecies* (artikel 74 van het ontwerp) beogen de uitbreiding van de sociale bescherming tot de afnemers die krachtens de betrokken ordonnantie worden bevoorraad door de distributienetbeheerder.

In wezen gaat het echter om de uitbreiding van het bijzonder sociaal tarief.

Gelet op artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is uitsluitend de federale overheid bevoegd voor de aangelegenheid van de tarieven.

⁽⁵⁾ Er moet in deze bepaling verwezen worden naar het ministerieel besluit van 15 mei 2003 tot vaststelling van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de residentiële beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, en niet naar het aldaar vermelde ministerieel besluit van 23 december 2003.

2.3. Artikel 49 van het ontwerp (ontworpen artikel 38*bis*) beoogt een vrijstelling te verlenen van de federale bijdrage ter compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt ⁶.

Deze vrijstelling wordt mogelijk gemaakt door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat hieromtrent het volgende bepaalt:

"9°*bis* (...) De Gewesten zijn bevoegd om, bij besluit van hun Regering, na voorafgaand overleg met de federale overheid, in functie van de plaats waar de kWh door de eindafnemer voor eigen gebruik wordt verbruikt, gehele of gedeeltelijke vrijstellingen te verlenen ten aanzien van de federale bijdrage ter compensatie van de inkomstenderving ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Het besluit bedoeld in het vorige lid wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien het niet bij decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding".

Zonder uitspraak te doen omtrent de conformiteit van het ontworpen artikel 38*bis* met de grondwettelijke en de bevoegdheidsverdelende regels, dient dat artikel in ieder geval, krachtens de genoemde bepaling uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het voorwerp uit te maken van voorafgaand overleg met de federale overheid.

2.4. In het ontwerp worden verschillende delegaties verleend aan de regering ⁷.

Dergelijke delegaties dienen in overeenstemming te zijn met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen. Die beginselen vereisen dat de ordonnantiegever zelf de basisregels vaststelt die de door hem geregelde aangelegenheden beheersen. Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch verkozen is.

Het ontwerp zal ook op dit punt moeten worden nagekeken.

⁽⁶⁾ Deze vrijstelling werd reeds verleend bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2004 houdende vrijstelling van de federale bijdrage ter compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, maar werd niet tijdig bekrachtigd door de ordonnantiegever.

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 16, 18, 35, 39, 42 en 61 van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.745/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 19 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1^{er} avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 10 juillet 2006 et 11 juillet 2006, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

1. L'avant-projet présente de graves lacunes sur le plan de la légistique, de la correction de la langue et de la rédaction ainsi que du point de vue de la concordance entre le texte français et le texte néerlandais.

1.1. Quasi toutes les règles de légistique ¹ sont méconnues tout au long du projet. Cela se traduit non seulement par le fait que le texte se caractérise par une grande négligence mais également, à certains endroits, par des imprécisions, sources d'insécurité juridique. Ainsi, la méconnaissance des règles concernant l'inscription de modifications dans un texte existant emporte, par exemple, que l'on ne distingue pas toujours où ces modifications sont précisément apportées.

1.2. Sur le plan de la correction de la langue, c'est surtout le texte néerlandais qui doit être remanié en profondeur. En effet, ce texte est à de nombreux endroits une pâle traduction du texte français qui a manifestement été à la base du projet et est même à certains endroits tout à fait incompréhensible si l'on ne consulte pas également le texte français.

À cet égard, il peut être relevé que, dans une région où le néerlandais et le français sont sur un pied d'égalité et où, plus particulièrement, les textes normatifs rédigés dans les deux langues sont pareillement authentiques, les pouvoirs publics en premier lieu sont tenus de manifester pour chaque langue un même respect et de consacrer un même soin à l'élaboration de textes normatifs dans chacune de ces langues.

1.3. Le projet comporte de nombreuses discordances entre le texte français et le texte néerlandais qui impliquent même parfois qu'une des versions linguistiques a une portée tout à fait différente de l'autre ², ce qui est évidemment préjudiciable pour la sécurité juridique.

(1) On trouvera un aperçu de ces règles dans, notamment, la circulaire de légistique formelle élaborée par le Bureau de Coordination du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

(2) Voir par exemple l'article 18 du projet (article 9^{ter}, alinéa 1^{er}, en projet): dans le texte français, il est écrit "adopté" alors que dans le texte néerlandais, on trouve "keurt ... goed". Voir également l'article 20 du projet: selon le texte néerlandais, cet article entend insérer un alinéa nouveau entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2 de l'article 12, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale alors que, selon le texte français, l'alinéa 2 de cet article est remplacé.

1.4. La terminologie employée n'est pas correcte à certains endroits et manque d'uniformité ³. Les renvois internes dans le dispositif du projet ne sont pas non plus toujours corrects.

1.5. Certaines des lacunes décrites sont à ce point graves qu'elles empêchent un examen correct par le Conseil d'État, section de législation. La demande d'avis n'est dès lors pas recevable.

Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de réécrire le texte, et ce avec la clarté et la précision que l'on peut raisonnablement attendre d'un texte juridique ⁴. Le nouveau texte devra évidemment être soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

2. Le Conseil d'État estime cependant devoir formuler dès à présent les observations suivantes.

2.1. Le présent projet confie des tâches aux centres publics d'action sociale (CPAS) (voir l'article 35 du projet (articles 25^{ter} et suivants en projet) et l'article 74 du projet (articles 20^{bis} et suivants en projet)) et prévoit un financement des CPAS pour l'accomplissement de ces tâches. Cela excède toutefois les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a confié aux communautés la compétence relative à la politique d'aide sociale, et, en application de l'article 135 de la Constitution, dans la Région de Bruxelles-Capitale cette compétence est confiée à la Commission communautaire commune par l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(3) À titre d'exemple: au lieu d'employer l'expression correcte "réseau de transport régional", on emploie aussi "réseau de transport local"; l'article 24 du projet (article 21 en projet), fait état d'une "licence de fourniture verte" alors que l'expression correcte est "licence de fourniture d'électricité verte".

(4) Le Conseil d'État n'est pas autorisé à le faire sous peine dans ce cas de se substituer à l'autorité compétente.

Il ne se trouve cependant aucune prescription accordant à la Région de Bruxelles-Capitale le droit de charger les centres publics d'action sociale d'une mission, fût-ce par le truchement de la commune. Il peut être signalé, à cet égard, que l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dispose uniquement que le CPAS "effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale". En d'autres termes, si une commune pourrait effectivement, d'initiative, charger le CPAS d'une enquête sociale, une région ne peut pas, par contre, contraindre une commune à charger le CPAS d'une telle enquête.

L'incompétence de la région pour faire ordonner des enquêtes sociales enlève sa raison d'être à la disposition du projet créant un fonds en vue du financement de ces missions. Il n'appartiendrait d'ailleurs pas non plus à une région d'imposer des obligations à des tiers en vue du financement de missions à accomplir par les CPAS.

Force est dès lors de conclure qu'il convient de supprimer les dispositions du projet qui confient des tâches aux CPAS et en règlent le financement.

2.2. Les articles 25*tredecies*⁵ (article 35 du projet) et 20*undecies* (article 74 du projet) en projet visent à étendre la protection sociale aux clients approvisionnés par le gestionnaire du réseau de distribution en vertu de l'ordonnance concernée.

En fait, il s'agit toutefois d'une extension du tarif social spécial.

Vu l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, seule l'autorité fédérale est compétente pour ce qui est des tarifs.

2.3. L'article 49 du projet (article 38*bis* en projet) entend accorder une exonération de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du marché de l'électricité⁶.

(5) Dans cette disposition, il convient de faire référence à l'arrêté ministériel du 15 mai 2003 fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire et non à l'arrêté ministériel du 23 décembre 2003 qui y est mentionné.

(6) Cette exonération a déjà été accordée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2004 portant exonération de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du marché de l'électricité, mais elle n'a pas été confirmée dans les délais par la législateur bruxellois.

Cette exonération est permise par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^{°bis}, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui prévoit à cet égard ce qui suit:

"9^{°bis} (...) Les Régions sont habilitées à octroyer, par arrêté de leur Gouvernement, après concertation préalable avec l'autorité fédérale, en fonction de l'endroit où le kWh est consommé pour usage propre par le client final, des exonérations globales ou partielles de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus résultant de la libéralisation du marché de l'électricité. L'arrêté visé à l'alinéa précédent est présumé ne jamais avoir eu d'effets s'il n'est pas confirmé par décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution dans les douze mois à compter de la date de son entrée en vigueur".

Indépendamment de la question de la conformité de l'article 38*bis* en projet aux règles constitutionnelles et de répartition des compétences, la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980 impose que cet article doit en tout cas faire l'objet d'une concertation préalable avec l'autorité fédérale.

2.4. Le projet accorde différentes délégations au gouvernement ⁷.

Pareilles délégations doivent être conformes aux principes régissant le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, principes qui requièrent que le législateur bruxellois fixe lui-même les règles de base pour les matières qu'il lui appartient de régler. Cette procédure garantit que l'essentiel des normes pourra faire l'objet d'un débat dans une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Le projet devra également être vérifié sur ce point.

(7) Voir par exemple les articles 16, 18, 35, 39, 42 et 61 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section f.f.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT