KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.484/1/V
VAN 16 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juli 2007 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 ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende de nadere bepaling van de specifieke criteria en de procedure betreffende de toekenning van het statuut van beschermde afnemer door de Reguleringscommissie voor energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft het volgende advies gegeven:

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 alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan [(1)].

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zowel de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: "Elektriciteitsordonnantie") als de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: "Gasordonnantie") bevatten een regeling waarbij huishoudelijke afnemers die betalingsmoeilijkheden ondervinden betreffende hun facturen voor elektriciteit of gas, het statuut van "beschermde afnemer" kunnen verkrijgen.

Deze regeling houdt in dat, bij niet-betaling van de factuur voor elektriciteit of gas binnen een termijn van vijftien, respectievelijk tien werkdagen na verzending van een aanmaning door de leverancier, het gezin in gebreke wordt gesteld. Vanaf dat ogenblik kan het gezin dat erom verzoekt, erkend worden als "beschermde afnemer" indien het ofwel het specifiek sociaal tarief geniet, hetzij betrokken is in een proces van schuldbemiddeling met een erkend bemiddelingscentrum of in een procedure van collectieve schuldenregeling. Zelfs indien het niet voldoet aan deze voorwaarden kan het gezin, indien het aanzuiveringsplan dat samen met het OCMW werd opgesteld, niet wordt nageleefd, vooralsnog het statuut van beschermde afnemer krijgen. Het moet het verzoek hiertoe richten tot Brussel Gas Elektriciteit (BRUGEL), de reguleringscommissie voor energie opgericht in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. De toekenningscriteria hiervoor houden rekening met de inkomsten en samenstelling van het gezin. De Regering bepaalt

---

(1) De Raad van State, afdeling wetgeving, wenst de stellers van het ontwerp er evenwel op te wijzen dat het ontwerp in taalkundig opzicht vele gebreken vertoont, in het bijzonder in de Nederlandse taalversie, en op dit punt een grondig nazicht behoeft.

de inkomens die in aanmerking moeten genomen worden en de door de Commissie te volgen procedure voor het bekomen van het statuut van beschermde afnemer.

Het voor advies voorgelegde besluit beoogt hieraan uitvoering te geven. De artikelen 3 tot en met 5 bepalen de inkomensgrens voor het statuut van beschermd afnemer en verduidelijken welke inkomsten van de gezinsleden in aanmerking komen voor de berekening van deze inkomensgrens. De artikelen 6 tot 17 werken, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt betreffende artikel 16, § 4, van het ontwerp, de procedure uit betreffende de aanvraag van het statuut van beschermd afnemer en de beslissing hieromtrent door BRUGEL. De rechtsgrond van deze bepalingen is terug te vinden in artikel 25*octies*, § 3, van de Elektriciteitsordonnantie en in artikel 20*quinquies*, § 4, van de Gasordonnantie. Voor artikel 18, dat de sanctie bepaalt voor het bewust afleggen van valse verklaringen bij de aanvraag van het statuut van beschermde afnemer, is de rechtsgrond te vinden in artikel 31, § 2, van de Elektriciteitsordonnantie en artikel 23, § 2, van de Gasordonnantie.

2. Een aantal bepalingen roept evenwel vragen op in het licht van de in het ontwerp aangegeven rechtsgrond.

Artikel 2 van het ontworpen besluit, dat bepaalt dat slechts maximaal 30% van het totale elektriciteits- en gasverbruik een beroepsuitgave mag vormen, kan worden gezien als een nadere verduidelijking van de definitie van "huishoudelijke afnemer" in artikel 2, 29/, van de Elektriciteitsordonnantie en artikel 3, 24/, van de Gasordonnantie. Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met die bepalingen.

Artikel 16, § 4, van het ontwerp bepaalt dat bij intrekking van het statuut geen nieuwe aanvraag mag worden ingediend voordat de afnemer zijn schulden ten aanzien van de leverancier en de noodleverancier volledig heeft aangezuiverd: deze bepaling kan niet worden ingepast in de regeling van de procedure in de zin van artikel 25*octies*, § 3, van de Elektriciteitsordonnantie en in artikel 20*quinquies*, § 4, van de Gasordonnantie, maar betreft een nieuwe materieelrechtelijke voorwaarde ter verkrijging van het statuut van erkend afnemer. De bepaling moet dan ook, bij gebrek aan deugdelijke rechtsgrond, uit het ontwerp worden geschrapt.

3. De artikelen 2, 30/, 25*septies* en 30*bis* tot 30*octies* van de Elektriciteitsordonnantie, evenals de artikelen 3, 23/, en 20*sexies* van de Gasordonnantie vormen daarentegen geen eigenlijke rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en dienen bijgevolg niet in de aanhef te worden vermeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, dienen de eerste drie leden van de aanhef als volgt te luiden:

"Gelet op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

Gelet op de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzonderheid op artikel 2, 29/, ingevoegd bij de ordonnantie van 1 april 2004 en vervangen bij de ordonnantie van 14 december 2006, op artikel 25*octies*, § 3, ingevoegd bij de ordonnantie van 14 december 2006, en op artikel 31, § 2, gewijzigd bij de ordonnantie van 14 december 2006;

Gelet op de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzonderheid op artikel 3, 24/, en artikel 20*quinquies*, § 4, ingevoegd bij de ordonnantie van 14 december 2006, en op artikel 23, § 2;".

Artikel 1

De omschrijving van "Gasordonnantie" in artikel 1, 2/, van het ontwerp moet gebeuren met referentie aan het volledige opschrift van de ordonnantie van 1 april 2004.

Artikel 2

De Nederlandse tekst van de bepaling brengt onvoldoende tot uiting dat de erin bedoelde 30%-verhouding berekend moet worden op het totale verbruik van het gezin. De tekst dient op dit punt verduidelijkt te worden.

Artikel 3

De indexkoppeling waarin artikel 3, § 2, van het ontwerp voorziet, verwijst terzelfder tijd naar twee onderscheiden indexmechanismen: enerzijds het indexsysteem zoals vastgelegd in de wet van 2 augustus 1971 (2), anderzijds, door de referentie aan de - wettelijk niet gedefinieerde - term "gezondheidsindex", naar het indexeringsstelsel ingevoerd bij het koninklijk besluit van 24 december 1993 tot uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. Het komt aan de stellers van het ontwerp toe om te bepalen aan welk van deze indexeringsmechanismen de bedragen bedoeld in het ontwerp dienen te worden gekoppeld.

Artikel 5

In de voorgestelde redactie is niet duidelijk of de tweede zin van paragraaf 1, welke ertoe leidt de inkomsten van een ander belastingjaar (in het Frans: "exercice fiscal") dan het referentiejaar in aanmerking te nemen, enkel geldt wanneer het kandidaat-gezin geen inkomsten heeft ontvangen tijdens het referentiejaar, dan wel wanneer de bewijsmiddelen betreffende deze inkomsten ontbreken.

---

(2) Wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de comsumtieprijzen worden gekoppeld.

Artikel 16

1. Paragraaf 1 en paragraaf 3 bepalen dat het statuut van beschermd afnemer kan worden ingetrokken bij een "met redenen omklede beslissing" van BRUGEL. In zoverre hiermee wordt gedoeld op de verplichting tot formele motivering van de betrokken intrekkingsbeslissing, is dergelijke bepaling tegelijk overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat dergelijke beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de verplichting tot formele motivering van de intrekkingsbeslissingen reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in het ontworpen besluit.

2. Teneinde, in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel, de hoorplicht in het kader van de procedure tot intrekking van het statuut van beschermd afnemer te verzekeren, verdient het aanbeveling om in artikel 16, § 2, van het ontworpen besluit te bepalen dat de waarschuwing die BRUGEL vooraf aan de beschermde afnemer richt, melding maakt van het recht voor de betrokkene om te worden gehoord.

Artikel 18

De sanctie waarin artikel 18 van het ontwerp voorziet, is onduidelijk geformuleerd in het licht van de rechtsgrond. Artikel 31, § 2, van de Elektriciteitsordonnantie en artikel 23, § 2, van de Gasordonnantie leggen immers enkel de maximumstrafmaat op waarin de Regering kan voorzien bij overtredingen van de door haar bepaalde bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van beide ordonnanties. Teneinde aan die bepalingen op afdoende wijze uitvoering te geven, moet ook een strafmaat worden vastgelegd voor de geïncrimineerde gedragingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, E. BREWAEYS,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. BAERT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.484/1/V
VAN 16 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, 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 27 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant précision des critères spécifiques et de la procédure relatifs à l'attribution du statut de client protégé par la Commission de régulation pour l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites (1).

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Tant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après: "ordonnance électricité") que celle du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après: "ordonnance gaz") contiennent un dispositif permettant aux clients résidentiels ayant des difficultés à payer leurs factures d'électricité ou de gaz de bénéficier du statut de "client protégé".

Ce dispositif implique qu'en cas de non-paiement de la facture d'électricité ou de gaz dans un délai, respectivement, de quinze ou dix jours ouvrables suivant l'envoi d'une mise en demeure par le fournisseur, le ménage est sommé de payer. À partir de ce moment, le ménage qui le demande peut être reconnu comme "client protégé" s'il bénéficie du tarif social spécifique ou s'il est engagé dans un processus de médiation de dettes avec un centre de médiation agréé ou de règlement collectif de dettes. Même si le ménage ne remplit pas ces conditions, il peut, si le plan d'apurement conclu avec le CPAS n'est pas respecté, obtenir le statut de client protégé. À cette fin, il doit adresser sa demande à Bruxelles Gaz Électricité (BRUGEL), à savoir la commission de régulation de l'énergie créée dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les critères d'attribution prévus à cet effet tiennent compte des revenus et de la composition du ménage. Le Gouvernement fixe les revenus à prendre en considération et la procédure à suivre par la Commission pour l'obtention du statut de client protégé.

---

(1) Le Conseil d'État, section de législation, souhaite toutefois signaler aux auteurs du projet que celui-ci présente bon nombre d'imperfections sur le plan de la langue, plus particulièrement dans la version néerlandaise, et qu'il devra sur ce point être vérifié de manière approfondie.

L'arrêté soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution des règles précitées. Les articles 3 à 5 fixent le plafond en matière de revenus pour le statut de client protégé et précisent les revenus des membres du ménage qui sont pris en considération dans le calcul de ce plafond. Sous réserve de l'observation formulée ci-après à propos de l'article 16, § 4, du projet, les articles 6 à 17 définissent les modalités de la procédure relative à la demande de statut de client protégé et à la décision que BRUGEL prend en la matière. Le fondement juridique de ces dispositions se trouve à l'article 25*octies*, § 3, de l'ordonnance électricité et à l'article 20*quinquies*, § 4, de l'ordonnance gaz. En ce qui concerne l'article 18, qui détermine la sanction applicable aux demandes de statut de client protégé basées sur de fausses déclarations faites sciemment, le fondement juridique figure à l'article 31, § 2, de l'ordonnance électricité et à l'article 23, § 2, de l'ordonnance gaz.

2. Pour un certain nombre de dispositions, des questions se posent toutefois quant au fondement juridique indiqué dans le projet.

On peut considérer que l'article 2 de l'arrêté en projet, qui dispose qu'une quotité maximale de 30 % de la consommation totale de gaz et d'électricité peut constituer une dépense professionnelle, précise la définition de "client résidentiel" inscrite à l'article 2, 29/, de l'ordonnance électricité et à l'article 3, 24/, de l'ordonnance gaz. Ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec ces dispositions.

L'article 16, § 4, du projet prévoit qu'en cas de retrait du statut, aucune nouvelle demande ne peut être introduite avant que le client n'ait complètement apuré ses dettes à l'égard du fournisseur et du fournisseur de dernier ressort. Cette disposition ne peut s'intégrer dans les règles de procédure visées à l'article 25*octies*, § 3, de l'ordonnance électricité et à l'article 20*quinquies*, § 4, de l'ordonnance gaz: elle prévoit une nouvelle condition de droit matériel en vue de l'obtention du statut de client reconnu. À défaut de fondement juridique adéquat, il y a lieu, dès lors, de supprimer cette disposition du projet.

3. Par contre, les articles 2, 30/, 25*septies* et 30*bis* à 30*octies* de l'ordonnance électricité, ainsi que les articles 3, 23/, et 20*sexies* de l'ordonnance gaz ne procurent pas à proprement parler de fondement juridique à l'arrêté en projet, et le préambule ne doit, dès lors, pas en faire mention.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on rédigera les trois premiers alinéas du préambule comme suit:

"Vu l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

Vu l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 2, 29/, inséré par l'ordonnance du 1er avril 2004 et remplacé par l'ordonnance du 14 décembre 2006, l'article 25*octies*, § 3, inséré par l'ordonnance du 14 décembre 2006, et l'article 31, § 2, modifié par l'ordonnance du 14 décembre 2006;

Vu l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 3, 24/, et l'article 20*quinquies*, § 4, inséré par l'ordonnance du 14 décembre 2006, et l'article 23, § 2;".

Article 1er

La définition de l'"Ordonnance gaz" à l'article 1er, 2/, du projet doit mentionner l'intitulé complet de l'ordonnance du 1er avril 2004.

Article 2

Il ne ressort pas suffisamment du texte néerlandais de la disposition que la quotité de 30 % qui y est visée, doit être calculée par rapport à la consommation totale du ménage. Il faudra préciser le texte sur ce point.

Article 3

L'indexation prévue à l'article 3, § 2, du projet, mentionne simultanément deux mécanismes d'indexation différents: d'une part, le système d'indexation fixé dans la loi du 2 août 1971 [(2)], d'autre part, par la référence au terme "indice santé", qui n'est pas défini sur le plan légal, un système d'indexation instauré par l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. Il appartient aux auteurs du projet de déterminer parmi ces deux mécanismes d'indexation celui auquel les montants visés dans le projet doivent être rattachés.

Article 5

Telle qu'elle est rédigée, la deuxième phrase du paragraphe 1er, qui implique la prise en considération des revenus d'un autre exercice fiscal (en néerlandais: belastingjaar) que l'année de référence, ne permet pas de déterminer si cette règle vaut lorsque le ménage candidat n'a pas recueilli de revenus durant l'année de référence ou lorsque les moyens de preuve concernant ces revenus font défaut.

Article 16

1. Les paragraphes 1er et 3 disposent que le statut de client protégé peut être retiré par une "décision motivée" de BRUGEL. Si l'on vise par là l'obligation de motivation formelle de la décision de retrait concernée, une telle disposition est à la fois superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que de telles décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et que l'obligation de motivation formelle des décisions de retrait découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce qu'une telle disposition donne à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe que si elle est expressément prescrite dans l'arrêté en projet.

---

(2) Loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

2. Afin de garantir, au regard du principe de sécurité juridique, le respect de l'obligation d'entendre dans le cadre de la procédure de retrait du statut de client protégé, il est recommandé de préciser à l'article 16, § 2, de l'arrêté en projet, que l'avertissement que BRUGEL adresse préalablement au client protégé, doit faire mention du droit de l'intéressé d'être entendu.

Article 18

La formulation de la sanction prévue à l'article 18 du projet est imprécise, à la lumière du fondement juridique. En effet, l'article 31, § 2, de l'ordonnance électricité et l'article 23, § 2, de l'ordonnance gaz prescrivent uniquement le taux maximum de la peine que le Gouvernement peut prévoir pour des infractions aux dispositions des arrêtés d'exécution des deux ordonnances qu'il détermine. Afin de pourvoir adéquatement à l'exécution de ces dispositions, il faudra également fixer le taux de la peine pour les différents comportements incriminés.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	J. SMETS, E. BREWAEYS,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur 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 J. BAERT