

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 44.193/3
VAN 11 MAART 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 februari 2008 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 ministerieel besluit "houdende de bepaling van het bedrag en de berekeningswijze van de vergoedingen toegekend aan de personen die optreden als bemiddelaar en aan de leden van de zetel van de Geschillenkamer, alsook van de kosten gemaakt naar aanleiding van de procedure voor deze Kamer of van de bemiddelingsprocedure", heeft het volgende advies gegeven:

1. 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt vooreerst tot het bepalen van de vergoedingen voor de bemiddelaars in de bemiddelingsprocedure bedoeld in artikel 23, § 1, van de ordonnantie van 19 juli 2001 ⁽²⁾ en in artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 1 april 2004 ⁽³⁾ ⁽⁴⁾, en voor de leden van de Geschillenkamer bedoeld in artikel 23, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 2001 en in artikel 17, § 2, van de ordonnantie van 1 april 2004 (artikelen 2, 4 tot 6, 12 en 13). Voorts wordt een "bijdrage voor opening van het dossier" in het raam van de bemiddelingsprocedure en de procedures voor de Geschillenkamer bepaald (artikelen 3 en 8) en worden de vergoedingen voor de deskundigen die optreden voor de Geschillenkamer geregeld (artikelen 7, 9 tot 11 en 14 tot 16).

3.1. In zoverre de vergoedingen voor de genoemde bemiddelaars en de leden van de Geschillenkamer worden geregeld, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 26, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van

⁽¹⁾ De tekst van het ontwerp vertoont evenwel een groot aantal gebreken op wetgevingstechnisch en taalkundig vlak, die dienen te worden verholpen.

⁽²⁾ Ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Die ordonnantie dient in het tweede lid van de aanhef met haar volledige opschrift te worden vermeld.

27 mei 2004 ⁽⁵⁾. Die bepaling vindt zelf rechtsgrond in artikel 23, § 2, laatste lid, van de ordonnantie van 19 juli 2001 en in artikel 17, § 2, laatste lid, van de ordonnantie van 1 april 2004. Krachtens de laatstgenoemde bepalingen bepaalt de Regering de wijze waarop de personen die optreden als bemiddelaar en de leden van de Geschillenkamer worden vergoed. Die bevoegdheid wordt bij de eerstgenoemde bepaling gesubdelegeerd aan de minister, bevoegd voor energie.

3.2. Voor het bepalen van een bijdrage voor de opening van een dossier in het raam van de bedoelde bemiddeling of geschillenbeslechting en voor het regelen van de vergoedingen voor de deskundigen die voor de Geschillenkamer optreden, is evenwel geen rechtsgrond voorhanden.

Weliswaar wordt in het tweede lid van artikel 26 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2004 ⁽⁶⁾ gewag gemaakt van "gemaakte kosten", doch dat begrip kan niet zo ruim worden geïnterpreteerd dat het betrekking zou hebben op alle kosten die in het raam van de bemiddelings- of geschillenprocedures worden gemaakt.

Vooreerst moet dat lid worden gelezen in samenhang met het eerste lid, dat enkel betrekking heeft op de vergoedingen voor de bemiddelaars en de leden van de Geschillenkamer, zodat het begrip "gemaakte kosten" moet worden geacht te slaan op kosten die worden gemaakt door die personen.

Tot eenzelfde conclusie moet ook worden gekomen wanneer de rechtsgrond van artikel 26, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2004, zijnde de artikelen 23, § 2, laatste lid, van de ordonnantie van 19 juli 2001 en 17, § 2, laatste lid, van de ordonnantie van 1 april 2004 in acht wordt genomen. In die

⁽⁵⁾ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2004 houdende organisatie van de bemiddelingsprocedure en de werking van de Geschillenkamer bedoeld in artikel 23 van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in artikel 17 van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de 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.

⁽⁶⁾ De bepaling luidt: "Het bedrag en de berekeningswijze van de vergoedingen alsook van de gemaakte kosten worden door de Minister vastgelegd."

bepalingen wordt enkel gewag gemaakt van de wijze waarop de bemiddelaars en de leden van de Geschillenkamer worden vergoed, en niet van andere kosten die in de loop van de bemiddelings- of geschillenprocedures worden gemaakt. Uiteraard kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet meer bevoegdheden delegeren dan de ordonnantiegever haar zelf heeft verleend.

Overigens dient er ook aan te worden herinnerd dat delegaties aan ministers dienen te worden beperkt tot aangelegenheden van detailmatige of bijkomstige aard, wat een bijkomende reden vormt om een extensieve interpretatie van artikel 26, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2004 af te wijzen.

Conclusie is derhalve dat de artikelen 3, 7 tot 11 en 14 tot 16 uit het ontwerp moeten worden weggelaten. Zij worden dan ook niet nader onderzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. In een ministerieel besluit dient uiteraard de terminologie te worden gerespecteerd die in hogere rechtsnormen wordt gehanteerd. Men make derhalve in artikel 1, 9/, gewag van "procedure tot het opleggen van voorlopige maatregelen", en niet van "procedure van hoogdringendheid", gelet op de artikelen 23, § 2, zevende lid, van de ordonnantie van 19 juli 2001, 17, § 2, zevende lid, van de ordonnantie van 1 april 2004 en 20 en 21 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2004. Overigens dient van een gedefinieerd begrip op een consequente wijze gebruik te worden gemaakt, wat alvast in de artikelen 5 en 6 (en in de opschriften ervan) niet het geval is ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ In artikel 5, § 2, is er bovendien een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

Artikel 4

5. Er dient ook in de tekst van artikel 4 te worden bepaald dat het artikel betrekking heeft op de procedure ten gronde (en niet zoals in artikel 1, 8/, en het opschrift van artikel 4 "klassieke procedure").

Artikel 5

6. Artikel 5, § 2, overlapt ten dele met artikel 5, § 1, en is bovendien nodeloos gecompliceerd geredigeerd, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt. Tevens rijst de vraag waarom in artikel 5, § 2, geen gewag wordt gemaakt van de aanwijzing van een deskundige of van het verzoeken om bijkomende inlichtingen. Alhoewel de artikelen 15 en 20 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2004 daarover niet geheel duidelijkheid verschaffen, lijkt het immers niet uitgesloten dat deze onderzoeksmaatregelen ook in het raam van een procedure tot het opleggen van voorlopige maatregelen zouden worden genomen, zeker wat die tweede maatregel betreft.

Artikel 6

7. Artikel 6 overlapt gedeeltelijk met artikel 4, en in paragraaf 2 van artikel 6 wordt paragraaf 1 ervan herhaald, terwijl de enige werkelijk nieuwe regel die bij artikel 6 wordt ingevoerd, de aftrek is van de arbeidsuren voor de studie van het dossier die reeds werden gepresteerd in het raam van de procedure tot het opleggen van voorlopige maatregelen. Die laatste regel kan evenwel in artikel 4 worden geïntegreerd.

Artikel 13

8. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de vergoeding voor de redactie van de beslissing van de Geschillenkamer niet in aanmerking kan komen voor een vermindering of een vermeerdering gelet op de moeilijkheidsgraad ervan, terwijl dit wel het geval is voor de redactie van het proces-verbaal van de bemiddelingsvergadering.

9. Het verdient aanbeveling in het ontwerp de criteria in te schrijven waardoor BRUGEL zich dient te laten leiden bij het beoordelen, in concrete gevallen, van de "ingewikkeldheid" ervan om de in artikel 13 bedoelde coëfficiënt te bepalen.

Artikel 18

10. De juiste draagwijdte van artikel 18, zoals dat in het om het advies voorgelegde ontwerp voorkomt ⁽⁸⁾, is onduidelijk.

Bijlagen

11. De vraag rijst waarom er qua in de bijlagen 1 en 2 vermelde arbeidsuren een verschil wordt gemaakt tussen het redigeren van het proces-verbaal van de bemiddelingsvergadering (vier arbeidsuren) en het redigeren van de beslissing van de Geschillenkamer ten gronde (of betreffende het verzoek tot het opleggen van voorlopige maatregelen) (twee arbeidsuren), terwijl er voor de dossierstudie en de bemiddelingsvergadering of zitting wel eenzelfde aantal arbeidsuren wordt aangerekend.

⁽⁸⁾ De gemachtigde bezorgde het bevoegde lid van het auditoraat een nieuwe versie van het ontwerp waarin een aantal wijzigingen voorkomen ten aanzien van de om advies voorgelegde tekst. Zo wordt artikel 18 vervangen door een nieuwe tekst. Die tekst kan evenwel niet door de Raad van State worden onderzocht. Er wordt aan herinnerd dat aan de Raad van State ontwerpteksten dienen te worden voorgelegd die in beginsel definitief zijn en dat, zo een aan de Raad van State voorgelegde tekst nog wijzigingen ondergaat die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad, over die wijzigingen een nieuwe adviesaanvraag dient te worden ingediend.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.193/3
DU 11 MARS 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 26 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant le montant et le mode de calcul des indemnités octroyées aux personnes intervenant en qualité de médiateur et aux membres composant le siège de la Chambre de recours, ainsi que des frais exposés dans le cadre de la procédure devant cette Chambre ou de la procédure de médiation", a donné l'avis suivant:

1. 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 et l'accomplissement des formalités prescrites ⁽¹⁾.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis vise d'abord à fixer les rémunérations des médiateurs intervenant dans la procédure de médiation, visée à l'article 23, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 ⁽²⁾ et à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 ⁽³⁾ ⁽⁴⁾, et des membres de la Chambre de recours, visés à l'article 23, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 et à l'article 17, § 2, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 (articles 2, 4 à 6, 12 et 13). En outre, le projet établit un "droit d'ouverture du dossier" dans le cadre de la procédure de médiation et des procédures devant la Chambre de recours (articles 3 et 8), et règle les modalités de rémunération des experts intervenant devant la Chambre de recours (articles 7, 9 à 11 et 14 à 16).

3.1. Dans la mesure où il fixe les règles applicables aux rémunérations des médiateurs et des membres de la Chambre de recours précités, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 26, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de

⁽¹⁾ Sur le plan de la légistique et de la langue, le texte du projet présente toutefois un grand nombre d'imperfections qu'il s'impose de corriger.

⁽²⁾ Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

⁽³⁾ Ordonnance du 1^{er} 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.

⁽⁴⁾ Le deuxième alinéa du préambule doit mentionner l'intitulé complet de cette ordonnance.

Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004 ⁽⁵⁾. Cette disposition trouve à son tour un fondement juridique à l'article 23, § 2, dernier alinéa, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 et à l'article 17, § 2, dernier alinéa, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004. Ces dernières dispositions habilitent le Gouvernement à arrêter le mode de rémunération des personnes intervenant en qualité de médiateur et des membres de la Chambre de recours. La première disposition citée subdélègue ce pouvoir au ministre ayant l'énergie dans ses attributions.

3.2. Il n'existe toutefois pas de fondement juridique permettant d'imposer un droit d'ouverture de dossier dans le cadre de la médiation ou du règlement des litiges visés et de réglementer les modalités de rémunération des experts qui interviennent devant la Chambre de recours.

Si le deuxième alinéa de l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004 ⁽⁶⁾ fait état des "frais exposés", l'interprétation de cette notion ne peut toutefois être à ce point extensive qu'elle permettrait de couvrir tous les frais exposés dans le cadre des procédures de médiation ou de règlement des litiges.

Tout d'abord, cet alinéa doit être lu en combinaison avec le premier, qui ne concerne que les rémunérations des médiateurs et des membres de la Chambre de recours, de sorte que la notion de "frais exposés" doit être comprise comme celle des frais exposés par ces personnes.

La même conclusion s'impose si l'on tient compte du fondement juridique de l'article 26, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004, à savoir les articles 23, § 2, dernier alinéa, de l'ordonnance du

⁽⁵⁾ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004 organisant la procédure de médiation et le fonctionnement de la Chambre de recours visés à l'article 23 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et à l'article 17 de l'ordonnance du 1^{er} 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.

⁽⁶⁾ La disposition énonce: "Le montant et le mode de calcul des indemnités ainsi que des frais exposés sont arrêtés par le Ministre."

19 juillet 2004 et 17, § 2, dernier alinéa, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004. Ces dispositions font seulement état du mode de rémunération des médiateurs et des membres de la Chambre de recours, sans évoquer les autres frais qui sont exposés dans le cours des procédures de médiation ou de règlement des litiges. Il va sans dire que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut déléguer plus de pouvoirs que ceux que le législateur régional bruxellois lui a conférés.

Il faut au demeurant rappeler en outre que des délégations à des ministres doivent être limitées à des mesures de détail ou subsidiaires, ce qui constitue un motif supplémentaire pour écarter une interprétation extensive de l'article 26, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004.

Il faut par conséquent en conclure que les articles 3, 7 à 11 et 14 à 16 doivent être omis du projet. Ils ne sont dès lors pas examinés plus avant.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Un arrêté ministériel doit naturellement respecter la terminologie utilisée dans les normes supérieures. Eu égard aux articles 23, § 2, alinéa 7, de l'ordonnance du 19 juillet 2001, 17, § 2, alinéa 7, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 et 20 et 21 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004, l'article 1^{er}, 9/, fera dès lors état de "procédure visant à ordonner des mesures provisoires" et non pas de "procédure d'urgence". Par ailleurs, lorsqu'on fait usage d'une notion préalablement définie, il convient de le faire d'une manière cohérente, ce qui n'est en tout cas pas le cas aux articles 5 et 6 (et dans leurs intitulés) ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Il y a en outre une discordance entre les textes français et néerlandais de l'article 5, § 2.

Article 4

5. Le texte de l'article 4 doit également énoncer que l'article concerne la procédure au fond (et non pas, comme à l'article 1^{er}, 8/, et dans l'intitulé de l'article 4, la "procédure classique").

Article 5

6. Pour une partie, l'article 5, § 2, fait double emploi avec l'article 5, § 1^{er}, et sa rédaction est de plus inutilement complexe, ce qui nuit à la sécurité juridique. La question se pose de surcroît de savoir pourquoi l'article 5, § 2, ne fait pas état de la désignation d'un expert ou de la demande d'informations complémentaires. Bien que les articles 15 et 20 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2004 ne soient pas très clairs à cet égard, il n'est en effet pas exclu que ces mesures d'instruction, et en particulier la deuxième, soient également décidées dans le cadre d'une procédure visant à ordonner des mesures provisoires.

Article 6

7. L'article 6 fait partiellement double emploi avec l'article 4, et le paragraphe 2 de l'article 6 répète son paragraphe 1^{er}, alors que la seule règle véritablement nouvelle qu'instaure l'article 6 est la déduction des heures de travail pour l'étude du dossier qui ont déjà été accomplies dans le cadre de la procédure visant à ordonner des mesures provisoires. Cette dernière règle peut cependant être intégrée dans l'article 4.

Article 13

8. Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi la rémunération pour la rédaction de la décision de la Chambre de recours ne peut pas, comme la rémunération pour la rédaction du procès-verbal de la réunion de médiation, être réduite ou majorée en fonction de son degré de complexité.

9. Il serait préférable que le projet indique les critères que BRUGEL doit prendre en considération pour apprécier concrètement la "complexité" et déterminer ainsi le coefficient visé à l'article 13.

Article 18

10. La portée exacte de l'article 18, tel qu'il figure dans le projet soumis pour avis ⁽⁸⁾, est imprécise.

Annexes

11. On s'interroge sur le point de savoir pourquoi, en ce qui concerne les heures de travail mentionnées dans les annexes 1 et 2, il est fait une différence entre la rédaction du procès-verbal de la réunion de médiation (quatre heures de travail) et celle de la décision sur le fond de la Chambre de recours (ou de celle sur la demande de mesures provisoires) (deux heures de travail), alors qu'en revanche un même nombre d'heures de travail est prévu pour l'étude du dossier et la réunion de médiation ou l'audience.

⁽⁸⁾ Le délégué a fait parvenir au membre compétent de l'auditorat une nouvelle version du projet, comportant un certain nombre de modifications par rapport au texte soumis pour avis. L'article 18 a ainsi été remplacé par un nouveau texte. Le Conseil d'État ne peut cependant pas examiner ce nouveau texte. Il est rappelé qu'il faut soumettre au Conseil d'État des projets de texte qui sont en principe définitifs et que, si un des textes soumis au Conseil d'État fait encore l'objet de modifications qui ne résultent pas de l'avis du Conseil, une nouvelle demande d'avis portant sur ces modifications doit être introduite.

La chambre était composée de

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

J. SMETS