

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.262/3
VAN 31 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 18 maart 2009 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de automatische toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan de beschermde residentiële afnemers met een laag inkomen of in een onzekere situatie", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van de regeling betreffende de automatische toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde residentiële afnemers met een laag inkomen of in een onzekere situatie. Daartoe wordt binnen de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Economie (hierna: FOD Economie), een gegevensbank georganiseerd waarin een aantal gegevens zijn opgenomen die nodig zijn voor de toepassing van die regeling, en wordt voorzien in een gegevensuitwisseling tussen de FOD Economie, enerzijds, en de leveranciers, het Rijksregister en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, anderzijds. Daarnaast worden een aantal verplichtingen opgelegd aan de leveranciers betreffende de toepassing van die maximumprijzen.

3.1. Het ontworpen besluit vindt, globaal genomen, rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet beschikt, gelezen in samenhang met de artikelen 3 en 5 tot 11 van de programmawet van 27 april 2007, en in de uitdrukkelijke delegatiebepalingen die zijn opgenomen in artikel 7, §§ 1, eerste lid, en 3, derde lid, en artikel 12 van die wet ⁽¹⁾.

3.2. Een aantal bepalingen vergen evenwel een nader onderzoek.

⁽¹⁾ De rechtsgrond mist evenwel duidelijkheid en coherentie. De Raad van State dient in dit verband te betreuren dat de tekst van titel II, hoofdstuk II, na advies 42.591/1/2/3 van 28 en 29 maart 2007 (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 3058/001), waarin de adviesaanvraag voor zover ze betrekking had op dat hoofdstuk voorbarig werd bevonden, niet meer is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

3.2.1. In de artikelen 3, 6, eerste lid, 9, 10, 11, 15 en 16 van het ontwerp worden bepalingen van de programmawet van 27 april 2007 geheel of gedeeltelijk geparafraseerd.

Bepalingen waarbij alleen maar een hogere norm in herinnering wordt gebracht door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid wordt geschapen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door het orgaan dat de regels overneemt.

Enkel wanneer het onontbeerlijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan zulks worden gebillijkt, en dan op voorwaarde dat de (*in casu* wettelijke) oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld ("overeenkomstig") en dat de overname correct, volledig en zo veel mogelijk letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

De genoemde artikelen dienen gelet hierop te worden weggelaten of te worden herwerkt.

3.2.2. Artikel 3 van het ontwerp bevat, in vergelijking met artikel 8 van de programmawet van 27 april 2007, een aantal nieuwe gegevens die door de leveranciers dienen te worden medegedeeld. Daartoe lijkt evenwel niet de vereiste rechtsgrond voorhanden te zijn.

3.2.3. In artikel 6, derde lid, van het ontwerp wordt aan de leveranciers en aan de FOD Economie een informatieplicht opgelegd betreffende de automatische toepassing van de maximumprijzen voor elektriciteit en aardgas aan de beschermde residentiële afnemers en betreffende de gevolgen van verzet hiertegen. Voor het opleggen van die verplichting bestaat geen rechtsgrond, zodat die bepaling moet worden weggelaten.

3.2.4. Luidens artikel 14 van het ontwerp passen de leveranciers binnen een termijn van dertig dagen de in het ontwerp bedoelde maximumprijzen toe ten aanzien van eindafnemers wier hoedanigheid is gewijzigd of die, al zijn ze beschermde residentiële afnemers, niet als zodanig werden vermeld in de door de leveranciers krachtens de

artikelen 3 tot 5 bezorgde gegevens, voor (vanaf?) de erin vermelde periode ⁽²⁾ voor zover het verbruik tijdens deze periode niet definitief werd afgerekend.

Bij geen enkele bepaling uit titel II, hoofdstuk II, van de programmawet van 27 april 2007 wordt evenwel toegelaten dat de erin bedoelde maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas uitgesteld zouden worden toegepast; de betrokkenen hebben er integendeel recht op van zodra zij zich onder de voorwaarden tot toepassing ervan bevinden. Artikel 14 van het ontwerp ontbeert dus rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. Het ontworpen besluit werd om advies voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar die adviesaanvraag zou pas op 19 april 2009 worden behandeld.

De Raad van State dient er in dit verband op te wijzen dat de afdeling Wetgeving principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou verlenen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle relevante elementen ⁽³⁾.

⁽²⁾ Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet duidelijk welke periode juist wordt bedoeld met de verwijzing naar "periode aangegeven in artikel 10 eerste lid".

⁽³⁾ Advies 41.417/AV tot 41.420/AV van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die geleid hebben tot de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de wet van 10 mei 2007 tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (*Parl. St., Kamer, DOC 51 2720/001*).

De adviesaanvrager wordt verzocht zich in de toekomst te houden aan deze regel.

5. De stellers van het ontwerp zullen, aan de hand van het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dienen na te gaan of de bij het ontwerp georganiseerde gegevensverwerking voldoet aan de vereisten gesteld bij de artikelen 4 en 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Wanneer het ontwerp ten gevolge daarvan wijzigingen zou ondergaan, dan dienen die wijzigingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

7. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient te worden verwezen naar de artikelen 3 en 5 tot 12 van de programmawet van 27 april 2007.

8. Aangezien om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het huidige vijfde lid van de aanhef (dat het zesde lid wordt) als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 46.262/3 van de Raad van State, gegeven op 31 maart 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 1

9. In artikel 1, 5/, schrijve men "de ministers" in plaats van "de Minister" nu het gaat om twee ministers.

Artikel 2

10. Luidens artikel 2, 5/, bevat de door de FOD Economie te organiseren gegevensbank "elk gegeven noodzakelijk voor het beheer van het gegevensbestand". Een dergelijke vage omschrijving van gegevens die kunnen worden verwerkt is niet toelaatbaar, temeer daar de opname van de bedoelde gegevens, mede gelet op het in artikel 22 van de Grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel, moet kunnen worden ingepast in een duidelijke wettelijke grondslag.

Artikel 17

11. Ook artikel 10, § 1, van de programmawet van 27 april 2007, dient gelet op zijn inhoud onmiddellijk in werking te treden.

Artikel 17 dient overigens als volgt te worden geredigeerd:

"De artikelen 3 tot 8 en 10, § 1, van de wet treden in werking op de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. De artikelen 9, 10, § 2, en 11 van de wet treden in werking op 1 juli 2009."

Slotopmerking

12. Het ontwerp verdient een grondig nazicht op wetgevingstechnisch en taalkundig vlak ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Wat de wetgevingstechniek betreft, worden de stellers van het ontwerp verzocht zich te laten leiden door de handleiding *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	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 46.262/3
DU 31 MARS 2009

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 18 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de la réglementation relative à l'application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire. À cet effet, il organise au sein du Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (ci-après: le SPF Économie), une base de données comprenant un certain nombre de données nécessaires à l'application de cette réglementation et prévoit un échange de données entre le SPF Économie, d'une part, et les fournisseurs, le Registre national et la Banque-carrefour de la Sécurité sociale, d'autre part. Par ailleurs, il impose aux fournisseurs certaines obligations en matière d'application de ces prix maximaux.

3.1. D'une manière générale, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution dont le Roi dispose en vertu de l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 3 et 5 à 11 de la loi-programme du 27 avril 2007, ainsi que dans les délégations expresses inscrites à l'article 7, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 3, alinéa 3, et à l'article 12 de cette loi ⁽¹⁾.

3.2. Un certain nombre de dispositions méritent toutefois un examen plus approfondi.

⁽¹⁾ Le fondement juridique manque cependant de clarté et de cohérence. À cet égard, le Conseil d'État déplore que le texte du titre II, chapitre II, n'a plus été soumis au Conseil d'État, section de législation, après l'avis 42.591/1/2/3 des 28 et 29 mars 2007 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 3058/001), qui avait jugé la demande d'avis prématurée dans la mesure où elle concernait ce chapitre.

3.2.1. Les articles 3, 6, alinéa 1^{er}, 9, 10, 11, 15 et 16 du projet paraphrasent totalement ou partiellement des dispositions de la loi-programme du 27 avril 2007.

Des dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant n'ont pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la valeur juridique des dispositions reproduites en devient incertaine et que cela donne erronément à penser que l'organe qui reproduit les règles peut également les modifier.

Seule la bonne compréhension du régime en projet peut justifier que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, à condition, en outre, que l'origine (législative, en l'espèce) des règles concernées soit précisée ("conformément") et que la reproduction soit correcte, complète et aussi littérale que possible afin de ne pas créer de confusion quant à leur juste portée.

Les articles précités seront omis ou remaniés en conséquence.

3.2.2. L'article 3 du projet contient, en comparaison avec l'article 8 de la loi-programme du 27 avril 2007, un certain nombre de données nouvelles devant être communiquées par les fournisseurs. Le fondement juridique à cet effet paraît toutefois inexistant.

3.2.3. L'article 6, alinéa 3, du projet oblige les fournisseurs et le SPF Économie à informer les clients protégés résidentiels de l'automatisation de l'application des prix maximaux pour l'électricité et le gaz naturel ainsi que des conséquences de l'opposition à celle-ci. Cette obligation n'a pas de fondement juridique, de sorte que cette disposition doit être omise.

3.2.4. Selon l'article 14 du projet, les fournisseurs appliquent dans un délai de trente jours les prix maximaux aux clients finals dont la qualité vient de changer ou qui, même s'ils sont clients protégés résidentiels, n'étaient pas mentionnés comme tels dans les données communiquées par les fournisseurs conformément aux articles 3 à 5, pour (à partir de?) la période y indiquée ⁽²⁾, pour autant que la consommation durant cette période n'ait pas été définitivement acquittée.

⁽²⁾ Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas clairement quelle est la période visée par les mots "période indiquée à l'article 10 premier alinéa".

Aucune disposition du titre II, chapitre II, de la loi-programme du 27 avril 2007 ne permet toutefois que les prix maximaux visés pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel soient appliqués de manière différée; au contraire, les intéressés y ont droit dès qu'ils se trouvent dans les conditions d'application. L'article 14 du projet n'a donc pas de fondement juridique.

FORMALITÉS

4. L'arrêté en projet a été soumis pour avis à la Commission de protection de la vie privée, mais cette demande d'avis ne sera traitée que le 19 avril 2009.

Le Conseil d'État se doit de rappeler à cet égard que l'avis de la section de législation, ne peut en principe être demandé qu'après que le projet concerné a franchi toutes les phases successives de son élaboration administrative et que l'organe compétent pour établir le projet a eu la possibilité d'adapter éventuellement le projet à la lumière des formalités accomplies. Il serait évité ainsi que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte qui n'est pas définitif et il serait garanti qu'il rende son avis en étant pleinement informé de tous les éléments pertinents ⁽³⁾.

Le demandeur d'avis est invité de se conformer à cette règle à l'avenir.

5. Il incombe aux auteurs du projet de vérifier, sur la base de l'avis de la Commission de protection de la vie privée, si le traitement des données organisé par le projet satisfait aux exigences posées par les articles 4 et 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Si le projet était modifié en conséquence, il conviendrait d'encore soumettre ces modifications au Conseil d'État, section de législation.

⁽³⁾ Avis 41.417/AG à 41.420/AG de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État du 6 octobre 2006 sur des avant-projets devenus la loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et la loi du 10 mai 2007 adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2720/001).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au préambule, il y a lieu d'ajouter un alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

7. L'actuel premier alinéa du préambule (qui devient le deuxième alinéa) doit viser les articles 3 et 5 à 12 de la loi-programme du 27 avril 2007.

8. Dès lors que l'avis a été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'actuel cinquième alinéa du préambule (qui devient le sixième alinéa) doit être rédigé comme suit:

"Vu l'avis 46.262/3 du Conseil d'État, donné le 31 mars 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Article 1^{er}

9. À l'article 1^{er}, 5/, on écrira "les ministres" au lieu de "le Ministre" puisqu'il s'agit de deux ministres.

Article 2

10. Selon l'article 2, 5/, la base de données qui sera organisée au sein du SPF Économie comprend "toute donnée nécessaire à la gestion de la base de données". Une description aussi vague des données pouvant être traitées n'est pas admissible, d'autant que l'enregistrement des données visées doit pouvoir se fonder sur un cadre légal clair, compte tenu notamment du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution.

Article 17

11. Vu son contenu, l'article 10, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 avril 2007 doit également entrer en vigueur immédiatement.

L'article 17 sera au demeurant rédigé comme suit:

"Les articles 3 à 8 et 10, § 1^{er}, de la loi entrent en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge. Les articles 9, 10, § 2, et 11 de la loi entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2009."

Observation finale

12. Le projet gagnerait à être fondamentalement revu du point de vue de la légistique et de la langue ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ En matière de légistique, les auteurs du projet sont invités à s'inspirer des *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'Etat (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	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