

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.090/1/V
VAN 18 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juli 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 inspecteurs van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas", heeft het volgende advies gegeven:

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

1. Artikel 18, § 3, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna: de Gaswet) en artikel 30bis, § 3, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: de Elektriciteitswet) bevatten een identieke regeling waarbij de Koning de leden van het Directiecomité en de personeelsleden van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) aanwijst die bekleed zijn met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. Beide bepalingen preciseren bij welke inbreuken op de respectieve wetten deze personen bevoegd zijn voor de opsporing en de vaststelling van inbreuken en regelen hun bevoegdheden ter zake.

Het laatste lid van beide bepalingen bepaalt dat deze personen hun opdracht van officier van gerechtelijke politie uitoefenen volgens de regels bepaald door een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de CREG. Aan deze bepaling geeft het voorliggend ontwerp uitvoering.

2. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp is geen rechtsgrond voorhanden in artikel 18, § 3, van de Gaswet of artikel 30bis, § 3, van de Elektriciteitswet. Ze dienen bijgevolg uit het ontwerp te worden geweerd.

2.1. Artikel 4, § 2, tweede lid, van het ontwerp regelt het gebruik van de bewijskrachtige materiële vaststellingen van de inspecteurs van de Commissie door andere inspectiediensten of personeelsleden belast met het toezicht op de naleving van

.../...

andere wetgevingen. Deze bepaling kan enkel doorgang vinden indien wordt verduidelijkt welke wetten precies worden bedoeld en indien voor elk van deze wetten een geëigende rechtsgrond wordt vermeld.

2.2. Artikel 5, § 1, van het ontwerp voorziet onder meer in de mogelijkheid voor een aantal overheidsinstanties om, op verzoek van de inspecteurs van de CREG, aan laatstgenoemden inlichtingen te verstrekken en stukken te overhandigen die ze nodig achten voor de uitoefening van hun opdracht.

Voor zover deze bepaling eveneens de parketten en griffies van de hoven en rechtbanken binnen deze regeling onderbrengt, kan hiervoor geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 18, § 3, vierde lid, Gaswet of in artikel 30*bis*, § 3, vierde lid, Elektriciteitswet, nu deze instanties niet als "openbare macht" in de gebruikelijke betekenis kunnen worden aangemerkt. Evenmin zijn ze als "openbare besturen" te beschouwen, die naar luid van artikel 18, § 3, vierde lid, van de Gaswet en artikel 30*bis*, § 3, vierde lid, van de Elektriciteitswet, bijstand moeten verlenen aan de inspecteurs.

Evenmin is een rechtsgrond voorhanden voor de genoemde bepaling in de mate ze eveneens de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies in haar toepassingsgebied betreft, zelfs al voorziet het ontwerp louter in een facultatieve regeling betreffende de mededeling van informatie en stukken.

De mogelijkheid waarin artikel 5, § 2, van het ontwerp voorziet om het openbaar ministerie om de Voorzitter van het Directiecomité te informeren omtrent bepaalde strafrechtelijke procedures, kan evenmin een rechtsgrond vinden in de in de aanhef van het ontwerp vermelde bepalingen.

3. Een aantal bepalingen van het ontwerp herneemt onderdelen van de bepalingen van de Gaswet en de Elektriciteitswet die het ontwerp tot rechtsgrond strekken. Het betreft meer bepaald:

- artikel 2, tweede lid, van het ontwerp betreffende de eedaflegging in handen van de minister van Justitie (zie art. 18, § 3, vijfde lid, tweede zin, van de Gaswet en artikel 30*bis*, § 3, vijfde lid, tweede zin, van de Elektriciteitswet;

.../...

- artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp betreffende de bewijskracht van de processen-verbaal (zie art. 18, § 3, tweede lid, van de Gaswet en artikel 30*bis*, § 3, tweede lid, van de Elektriciteitswet);
- artikel 4, § 3, tweede zin van het ontwerp betreffende het vorderen van bijstand door de politiediensten (zie art. 18, § 3, vierde lid, van de Gaswet en artikel 30*bis*, § 3, vierde lid, van de Elektriciteitswet).

Het overnemen van wetsbepalingen in een verordenend besluit kan tot verwarring leiden betreffende de precieze aard van het betrokken voorschrift en kan er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de wetgever de betrokken bepaling kan wijzigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet is overbodig en kan derhalve weggelaten worden.

Bij de verwijzing naar de Gaswet en de Elektriciteitswet kan telkens gespecificeerd worden dat het vijfde lid van beide bepalingen rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

Artikel 4

5. Om redenen van rechtszekerheid verdient het aanbeveling om de kring van personen bij wie de inspecteurs kunnen overgaan tot de in artikel 4, § 1, 1/ tot 3/, van het ontwerp bedoelde onderzoeksmaatregelen, nader te specificeren. Zo valt niet te bepalen wie te beschouwen zijn als "alle personen van een elektriciteitsbedrijf ... of van een aardgasonderneming", bij ontstentenis van verduidelijking omtrent de functionele band tussen deze personen en het elektriciteitsbedrijf of de aardgasonderneming. Evenmin valt duidelijk af te lijnen wie als "een tussenpersoon van deze sector" te beschouwen is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad, voorzitter,
	B. THYS, P. BARRA,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. VAN NIEUWENHOVE

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.090/1/V
DU 18 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 28 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux inspecteurs de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz", a donné l'avis suivant:

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

1. L'article 18, § 3, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après: la loi sur le gaz) et l'article 30*bis*, § 3, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après: la loi sur l'électricité) comportent une disposition identique, qui habilite le Roi à désigner les membres du Comité de direction et du personnel de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) qui sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire. Les deux dispositions précisent quelles infractions aux lois respectivement concernées ces personnes peuvent rechercher et constater et déterminent leurs compétences en la matière.

Le dernier alinéa des deux dispositions énonce que ces personnes exercent leur mission d'officiers de police judiciaire selon les règles fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition de la CREG. Le projet à l'examen donne exécution à cette disposition.

2. Un certain nombre de dispositions du projet ne trouvent pas de fondement juridique à l'article 18, § 3, de la loi sur le gaz ou à l'article 30*bis*, § 3, de la loi sur l'électricité. Il faut par conséquent les supprimer.

2.1. Selon l'article 4, § 2, alinéa 2, du projet, les constatations matérielles ayant force probante faites par les inspecteurs de la Commission peuvent être utilisées par d'autres services d'inspection ou membres du personnel chargés de la surveillance du respect d'autres législations. Cette disposition ne peut être adoptée que si on

.../...

précise quelles sont les lois visées et si on indique, pour chacune d'elles, un fondement juridique adéquat.

2.2. Selon l'article 5, § 1^{er}, du projet, certaines autorités peuvent fournir des informations aux inspecteurs de la CREG qui le demandent et leur remettre des pièces qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Dans la mesure où cette disposition s'applique également aux parquets et aux greffes des cours et tribunaux, ni l'article 18, § 3, alinéa 4, de la loi sur le gaz, ni l'article 30*bis*, § 3, alinéa 4, de la loi sur l'électricité ne procurent de fondement juridique à cet effet, dès lors que ces instances ne peuvent être considérées comme "force publique" au sens usuel. Elles ne peuvent pas davantage être regardées comme des "administrations publiques" qui, selon l'article 18, § 3, alinéa 4, de la loi sur le gaz et l'article 30*bis*, § 3, alinéa 4, de la loi sur l'électricité, doivent prêter leur concours aux inspecteurs.

La disposition précitée est également dépourvue de fondement juridique dans la mesure où elle s'applique aussi aux communautés, aux régions et aux commissions communautaires, même si le régime relatif à la communication des informations et des pièces prévu par le projet n'est que simplement facultatif.

Les dispositions que mentionne le préambule du projet ne procurent pas non plus de fondement juridique à la possibilité que l'article 5, § 2, du projet donne au ministère public d'informer le président du Comité de direction de certaines procédures pénales.

3. Un certain nombre de dispositions du projet reproduisent des éléments des dispositions de la loi sur le gaz et de la loi sur l'électricité dans lesquelles le projet puise son fondement juridique. Il s'agit notamment:

- de l'article 2, alinéa 2, du projet relatif à la prestation de serment entre les mains du Ministre de la Justice (voir l'article 18, § 3, alinéa 5, deuxième phrase, de la loi sur le gaz et l'article 30*bis*, § 3, alinéa 5, deuxième phrase, de la loi sur l'électricité);

- de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, concernant la force probante des procès-verbaux (voir l'article 18, § 3, alinéa 2, de la loi sur le gaz et l'article 30bis, § 3, alinéa 2, de la loi sur l'électricité);
- de l'article 4, § 3, deuxième phrase, du projet, concernant le recours à l'assistance des services de police (voir l'article 18, § 3, alinéa 4, de la loi sur le gaz et l'article 30bis, § 3, alinéa 4, de la loi sur l'électricité).

La reproduction d'une disposition légale dans un arrêté réglementaire peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que seul le législateur peut modifier la disposition concernée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. La référence à l'article 108 de la Constitution est superflue et peut dès lors être omise.

Les références à la loi sur le gaz et à la loi sur l'électricité peuvent chacune préciser que c'est le cinquième alinéa des deux dispositions qui procure un fondement juridique au projet.

Article 4

5. La sécurité juridique serait mieux assurée si on précisait le cercle des personnes auprès desquelles les inspecteurs peuvent procéder aux mesures d'instruction visées à l'article 4, § 1^{er}, 1/ à 3/, du projet. Tel qu'il est rédigé, le projet ne permet pas de déterminer qui doit être considéré comme "toute personne d'une entreprise d'électricité ... ou d'une entreprise de gaz naturel", le lien fonctionnel entre ces personnes et l'entreprise d'électricité ou de gaz naturel n'étant pas précisé. On ne

.../...

peut pas non plus déterminer avec précision qui doit être considéré comme "un intermédiaire de ce secteur".

La chambre était composée de

Messieurs	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseiller d'État, président,
	B. THYS, P. BARRA,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. P. BARRA.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. VAN NIEUWENHOVE