



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.212/3
van 23 oktober 2013

avis 54.212/3
du 23 octobre 2013

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
organisatie van het
informatiecentrum voor
afnemers van gas en
elektriciteit'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'organisation du centre
d'information aux
consommateurs de gaz et
d'électricité'

Op 27 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de organisatie van het informatiecentrum voor afnemers van gas en elektriciteit'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2013.

*

Le 27 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'organisation du centre d'information aux consommateurs de gaz et d'électricité'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 octobre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 octobre 2013.

*

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. In artikel 33*bis* van de ordonnantie van 19 juli 2001 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, ingevoegd bij de ordonnantie van 20 juli 2011¹, wordt de oprichting in het vooruitzicht gesteld van een informatiecentrum voor afnemers van gas en elektriciteit dat de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zelf organiseert of waarvan zij de organisatie toevertrouwt aan derden die onafhankelijk zijn van de energieleveranciers en -producenten. Het is ter uitvoering van die opdracht dat het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp definieert de rol en de taken van het informatiecentrum, als een objectief adviesbureau, onafhankelijk van de overheid of de energiebedrijven, dat de afnemers, en in het bijzonder de kansarme afnemers, gratis informatie en advies verleent over hun energierelateerde vragen en problemen.

Het informatiecentrum wordt niet door de overheid zelf ingericht. Volgens de regels opgenomen in hoofdstuk II van het ontwerp kent de minister tot wiens bevoegdheid energie behoort (hierna: de minister) jaarlijks binnen de beschikbare begrotingsmiddelen een subsidie toe aan een natuurlijke of rechtspersoon die daartoe geselecteerd werd op basis van een oproep tot projecten (met een looptijd van drie jaar).

Het toezicht op de uitgaven wordt toevertrouwd aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM), dat daartoe een opvolgingscomité instelt bestaande uit twee vertegenwoordigers van het BIM, twee van de gesubsidieerde persoon en één van de minister.

3. De in de aanhef van het ontwerp vermelde bepalingen bieden rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

In het derde lid van de aanhef wordt bij voorkeur gespecificeerd dat niet het gehele artikel 33*bis* van de ordonnantie van 19 juli 2001, doch wel de paragrafen 1 en 4 van dat artikel de rechtsgrond vormen.

¹ Ordonnantie van 20 juli 2011 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’.

VORMVEREISTEN

4. Bij het te nemen besluit worden aan het informatiecentrum taken toevertrouwd waarbij het centrum persoonsgegevens zal moeten verwerken.

Over het ontwerp zou best het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden gevraagd, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, gelezen in het licht van artikel 28, lid 2, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens’, naar luid waarvan elke lidstaat bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten worden geraadpleegd bij de opstelling van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Mochten er ten gevolge van het in te winnen advies nog wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In artikel 33bis van de ordonnantie van 19 juli 2001 zijn enerzijds de “hoofdropdrachten” van het informatiecentrum vastgelegd (zie paragraaf 2 van het artikel), terwijl anderzijds aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid wordt gegeven om de opdrachten van het informatiecentrum te preciseren (§ 4).

In artikel 2, 1°, van het ontwerp wordt aldus als één van de “bijzondere taken” van het informatiecentrum bepaald “Brusselse afnemers van gas en elektriciteit (...) op individuele en collectieve basis beschermen”.² Een dermate breed omschreven opdracht kan echter niet worden ingepast in de hoofdropdrachten bepaald in artikel 33bis, § 2, van de ordonnantie.³

Gelet op de bevoegdheid die bij artikel 33bis, § 4, van de ordonnantie aan de Regering is verleend, kan het om niet meer gaan dan om het “preciseren” van de hoofdropdrachten omschreven in de tweede paragraaf van dat artikel.

² In artikel 2, 3°, van het ontwerp wordt dan weer gewag gemaakt van het verschaffen van “juridische begeleiding” aan het publiek.

³ Buiten het louter verstrekken van informatie aan de afnemers, wordt in de ordonnantie alleen vaagweg gewag gemaakt van “hen een mogelijkheid te bieden om hen te begeleiden in hun demarches” (zie artikel 33bis, § 2, 1° en 2°, van de ordonnantie). Die afnemers “op individuele en collectieve basis beschermen” lijkt echter ook de bevoegdheid in te houden voor het informatiecentrum om zelf op te treden, los van een demarche uitgaande van één of meer afnemers.

De in artikel 2 van het ontwerp omschreven “bijzondere taken” zullen dus preciezer afgestemd moeten worden op de hoofdpodochten die zijn vastgelegd in de ordonnantie.

Op dit punt om verduidelijking gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende medegedeeld:

“Le but de l’appel à projets est que, au-delà de l’information, l’organisme sélectionné fournisse une aide plus complète (dont juridique) dans l’accompagnement des personnes. La mission d’accompagnement juridique pourra donner lieu à la dispense de conseils notamment dans le cadre de procédures juridiques. Elle ne comprend néanmoins ni l’introduction formelle de procédures juridiques ni la défense en justice.

Au besoin l’article 2, 3° du projet d’arrêté pourrait être précisé par exemple comme suit:

‘d’offrir au public l’accès à une information, un conseil et un accompagnement juridiques en matière d’accès à l’énergie sans pour autant comprendre la représentation en justice, avec une attention particulière pour le public fragilisé’.”

Het probleem blijkt echter niet zozeer artikel 2, 3°, van het ontwerp te zijn, maar wel de formulering van artikel 2, 1°, ervan in samenhang met de andere bepalingen van het ontwerp. Het is dan ook artikel 2, 1°, van het ontwerp dat moet worden gepreciseerd in het licht van hetgeen voorafgaat.

Artikel 4

6. Artikel 4 van het ontwerp omvat slechts één paragraaf, zodat de aanduiding “§1” overbodig is.

Artikel 5

7. De voorwaarden die worden opgesomd in artikel 5, § 1, van het ontwerp lijken minimale voorwaarden te zijn waaraan elke kandidaat moet voldoen. Op basis van die criteria is het echter niet evident om de kandidaten te onderscheiden; volgens de ontworpen bepaling komt de persoon in aanmerking die “op de meest interessante manier” aan de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voldoet.

De gemachtigde verstrekke in dat verband volgende toelichting:

“Les conditions prévues à l’article 5 du projet d’arrêté constituent des critères de sélection des candidatures. Les candidatures ainsi sélectionnées feront ensuite l’objet d’une évaluation qualitative. C’est bien l’appréciation de la qualité globale du projet qui présidera à la décision d’octroi de la subvention. Le montant de la subvention sera quant à lui fixé dans le cadre d’un autre arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.”

Het verdient aanbeveling om duidelijker tot uiting te brengen op basis van welke criteria moet worden beoordeeld wat het interessantste aanbod is.

8. De kostprijs lijkt geen rol te spelen bij het bepalen van de persoon die “op de meest interessante manier” aan de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voldoet. Vraag is of dat wel de bedoeling is.

Overigens kent de minister luidens de bepalingen van het ontwerp jaarlijks een subsidie toe binnen de begrotingskredieten (artikel 4), terwijl de keuze voor het toekennen van het project telkens voor drie jaar gebeurt (artikel 5, § 1). Daarbij is niet duidelijk hoe iemand die zich kandidaat wil stellen en dus een redelijke planning moet kunnen opstellen voor de gehele looptijd van het project, dit op een zinvolle manier kan doen als niet op voorhand vaststaat welke vergoeding daar tegenover staat voor elk van die jaren.

Artikel 6

9. In artikel 6 van het ontwerp dient de tweede vermelding “§2” vervangen te worden door de aanduiding “§ 3”.

10. Het BIM wordt belast met de controle van de uitgaven van het informatiecentrum en met de controle van de activiteiten van het informatiecentrum. Wat dit laatste betreft dient het BIM te werken met een opvolgingscomité waarin slechts twee vertegenwoordigers van het BIM zitting hebben tegenover twee vertegenwoordigers van de gesubsidieerde persoon en één vertegenwoordiger van de minister. Het is de vraag of, gelet op die samenstelling van het opvolgingscomité, de ontworpen regeling voldoende waarborgen biedt voor een werkzame controle van de activiteiten van het informatiecentrum door het BIM.

*

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. L'article 33*bis* de l'ordonnance du 19 juillet 2001 'relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale', inséré par l'ordonnance du 20 juillet 2011¹, prévoit la création d'un centre d'information aux consommateurs de gaz et d'électricité que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale organisera lui-même ou dont il confiera l'organisation à des tiers indépendants des fournisseurs et des producteurs d'énergie. C'est à cette mission que le projet d'arrêté soumis pour avis entend donner exécution.

Le chapitre 1^{er} du projet définit le rôle et les missions du centre d'information comme ceux d'un bureau de conseil objectif, indépendant des pouvoirs publics ou des entreprises du secteur énergétique, qui fournit gratuitement aux consommateurs, et particulièrement aux consommateurs fragilisés, des renseignements et des conseils concernant leurs questions et problèmes d'ordre énergétique.

Le centre d'information n'est pas créé par les pouvoirs publics eux-mêmes. Selon les règles énoncées dans le chapitre 2 du projet, le ministre qui a l'énergie dans ses attributions (ci-après : le ministre) octroie annuellement dans les limites des moyens budgétaires disponibles une subvention à une seule personne physique ou morale sélectionnée à cet effet sur la base d'un appel à projets (d'une durée de trois ans).

Le contrôle des dépenses est confié à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : IBGE) qui institue, à cet effet, un comité de suivi composé de deux représentants de l'IBGE, de deux représentants de la personne subventionnée et d'un représentant du ministre.

3. Les dispositions figurant dans le préambule du projet procurent le fondement juridique à la réglementation en projet.

Dans le troisième alinéa du préambule, on spécifiera de préférence que ce n'est pas l'ensemble de l'article 33*bis* de l'ordonnance du 19 juillet 2001 qui constitue le fondement juridique mais bien les paragraphes 1^{er} et 4 de cet article.

¹ Ordonnance du 20 juillet 2011 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires'.

FORMALITÉS

4. L'arrêté envisagé confie au centre d'information des tâches dans le cadre desquelles le centre devra traiter des données à caractère personnel.

Il vaudrait mieux demander l'avis de la Commission de protection de la vie privée sur le projet, en application de l'article 29, § 1^{er}, 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', lu en combinaison avec l'article 28, paragraphe 2, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données', en vertu duquel chaque État membre prévoit que les autorités de contrôle sont consultées lors de l'élaboration des mesures réglementaires ou administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

Si des modifications sont apportées au projet à la suite de l'avis à recueillir, il y aura lieu de les soumettre au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. L'article 33bis de l'ordonnance du 19 juillet 2001 fixe d'une part les « missions principales » du centre d'information (voir le paragraphe 2 de l'article), et charge, d'autre part, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'en préciser les missions (§ 4).

Ainsi, l'article 2, 1^o, du projet, énonce comme l'une des « missions particulières » du centre d'information, celle de « défendre individuellement et collectivement les consommateurs bruxellois de gaz et de l'électricité »². Or, une mission à ce point étendue ne peut s'inscrire dans les missions principales énoncées à l'article 33bis, § 2, de l'ordonnance³.

Eu égard à la compétence attribuée au Gouvernement par l'article 33bis, § 4, de l'ordonnance, on ne peut que « préciser » les missions principales décrites dans le deuxième paragraphe de cet article.

Les « tâches particulières » définies à l'article 2 du projet devront donc être davantage mises en conformité avec les missions principales fixées dans l'ordonnance.

² À l'article 2, 3^o, du projet, il est d'ailleurs aussi question de proposer « un accompagnement juridique » au public.

³ En dehors de la simple information des consommateurs, l'ordonnance ne fait que mentionner vaguement la « possibilité d'accompagnement dans leurs démarches » (voir l'article 33bis, § 2, 1^o et 2^o, de l'ordonnance). Or, « défendre individuellement et collectivement » ces consommateurs semble également impliquer le pouvoir, pour le centre d'information, d'agir lui-même, indépendamment d'une démarche émanant d'un ou de plusieurs consommateurs.

Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Le but de l'appel à projets est que, au-delà de l'information, l'organisme sélectionné fournisse une aide plus complète (dont juridique) dans l'accompagnement des personnes. La mission d'accompagnement juridique pourra donner lieu à la dispense de conseils notamment dans le cadre de procédures juridiques. Elle ne comprend néanmoins ni l'introduction formelle de procédures juridiques ni la défense en justice.

Au besoin l'article 2, 3° du projet d'arrêté pourrait être précisé par exemple comme suit:

‘d'offrir au public l'accès à une information, un conseil et un accompagnement juridiques en matière d'accès à l'énergie sans pour autant comprendre la représentation en justice, avec une attention particulière pour le public fragilisé’ ».

Ce n'est pas tant l'article 2, 3°, du projet qui s'avère être un problème mais bien la formulation de l'article 2, 1°, lu en combinaison avec les autres dispositions du projet. C'est dès lors l'article 2, 1°, du projet, qu'il convient de préciser au regard de ce qui précède.

Article 4

6. L'article 4 du projet ne comprend qu'un seul paragraphe, de sorte que l'indication « §1 » est superflue.

Article 5

7. Les conditions énumérées à l'article 5, § 1^{er}, du projet, semblent être des conditions minimales auxquelles doit satisfaire chaque candidat. Il n'est toutefois pas évident de départager les candidats sur la base de ces critères; selon la disposition en projet, est prise en considération la personne qui répond aux conditions de qualité requises « de la manière la plus intéressante ».

À cet égard, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Les conditions prévues à l'article 5 du projet d'arrêté constituent des critères de sélection des candidatures. Les candidatures ainsi sélectionnées feront ensuite l'objet d'une évaluation qualitative. C'est bien l'appréciation de la qualité globale du projet qui présidera à la décision d'octroi de la subvention. Le montant de la subvention sera quant à lui fixé dans le cadre d'un autre arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Il est recommandé d'indiquer plus clairement les critères qui permettront d'évaluer l'offre la plus intéressante.

8. Le coût ne semble pas jouer un rôle dans le processus du choix de la personne qui répond « de la manière la plus intéressante » aux conditions de qualité requises. La question est de savoir si telle est bien l'intention.

D'ailleurs, selon les dispositions du projet, le ministre octroie annuellement une subvention dans les limites des crédits budgétaires (article 4), alors que le choix de l'octroi du projet se fait chaque fois pour trois ans (article 5, § 1^{er}). Dans ce contexte, il n'apparaît pas clairement comment quelqu'un qui souhaite se présenter comme candidat et qui doit donc pouvoir établir un planning raisonnable pour toute la durée du projet, peut le faire de manière sensée s'il n'est pas établi au préalable quelle sera la rétribution prévue en contrepartie pour chacune de ces années.

Article 6

9. À l'article 6 du projet, la deuxième mention « §2 » doit être remplacée par l'indication « §3 ».

10. L'IBGE est chargé du contrôle des dépenses du centre d'information ainsi que du contrôle des activités de ce dernier. En ce qui concerne ce dernier point, l'IBGE doit travailler de pair avec le comité de suivi dans lequel seuls deux représentants de l'IBGE siègent, contre deux représentants de la personne subventionnée et un représentant du ministre. La question est de savoir si, eu égard à cette composition du comité de suivi, le dispositif en projet offre suffisamment de garanties pour un contrôle effectif des activités du centre d'information par l'IBGE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT