



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.543/3
54.544/3
van 6 december 2013

avis 54.543/3
54.544/3
du 6 décembre 2013

over

sur

- een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het technisch reglement voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de toegang ertoe' (54.543/3);
- een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het technisch reglement voor het beheer van het gasdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de toegang ertoe' (54.544/3)

- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'approuvant le règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci' (54.543/3) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'approuvant le règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci' (54.544/3)

Op 20 november 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 'tot goedkeuring van het technisch reglement voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de toegang ertoe' (54.543/3);
- een ontwerp van besluit van de Brussel Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het technisch reglement voor het beheer van het gasdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de toegang ertoe' (54.544/3).

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 6 december 2013.

*

Le 20 novembre 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 'approuvant le règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles Capitale et l'accès à celui-ci' (54.543/3) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'approuvant le règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci' (54.544/3).

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 décembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 6 décembre 2013.

*

1. De om advies voorgelegde ontwerpbesluiten strekken tot de “goedkeuring” door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van, enerzijds, “het technisch reglement voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de toegang ertoe” (54.543/3) en, anderzijds, “het technisch reglement voor het beheer van het gasdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de toegang ertoe” (54.544/3).

De goedkeuring van een reglement moet in principe worden aangemerkt als een handeling van administratief toezicht, die derhalve niet het reglementaire karakter heeft dat bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving ervan kennis kan nemen.¹ Aldus beschouwd zouden de adviesaanvragen derhalve buiten de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Wetgeving, vallen.

2. Bij nader toezien blijkt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering haar bevoegdheid evenwel verkeerd in te schatten, door ervan uit te gaan dat het om de uitoefening van een goedkeuringsbevoegdheid gaat.

2.1. Artikel 9ter van de ordonnantie van 19 juli 2001 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ bepaalt dat elke netbeheerder een voorstel van technisch reglement voor het beheer van zijn eigen net en de toegang ertoe uitwerkt, daarover het advies van “Brussel Gas Elektriciteit” (de reguleringscommissie voor energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna: Brugel) inwint, het voorstel eventueel aanpast ingevolge het advies en de voorstellen tot wijziging van Brugel, daarna een aanvullend advies vraagt aan Brugel, en ten slotte het gehele dossier aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorlegt. Het is die laatste die het technisch reglement “vaststelt door alle of een deel van de voorstellen aan te nemen” (artikel 9ter, tweede lid, van de ordonnantie van 19 juli 2001).

In dezelfde zin bepaalt artikel 9 van 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’ dat elke netbeheerder een voorstel van technisch reglement voor het beheer van zijn eigen net en de toegang ertoe uitwerkt, daarover het advies van Brugel inwint, het voorstel eventueel aanpast ingevolge het advies en de voorstellen tot wijziging van Brugel, daarna een aanvullend advies vraagt aan Brugel, en ten slotte het gehele dossier aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorlegt. Het is die laatste die het technisch reglement “vaststelt door alle of een deel van de voorstellen aan te nemen” (artikel 9, tweede lid, van de ordonnantie van 1 april 2004).

Waar in de vroegere regeling gewag werd gemaakt van een goedkeuring door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,² is dit in de thans geldende regeling niet meer het geval. Het

¹ Zie onder meer RvS 17 april 1985, nr. 25.242, *VZW Union wallonne des entreprises*, en RvS 2 juni 1992, nr. 39.561, *Bohets*.

² Zie de oorspronkelijke versie van artikel 11, § 3, van de ordonnantie van 19 juli 2001, dat is opgeheven, en het oorspronkelijke artikel 9, § 2, van de ordonnantie van 1 april 2004. Zie in die zin advies 37.438/1 van 8 juli 2004 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende de goedkeuring van het voorstel

is immers de Regering zelf die de technische reglementen dient vast te stellen. Aldus beschouwd gaat het niet om een handeling van administratief toezicht, en dient het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waarbij het technisch reglement wordt vastgesteld in beginsel te worden onderworpen aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.³

2.2. De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit zullen derhalve moeten worden omgewerkt tot besluiten waarbij de bepalingen van het technisch reglement worden vastgesteld. Dat veronderstelt niet alleen dat de bepalingen ervan in het besluit zelf zullen dienen te worden opgenomen, doch ook dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voor elke voorgestelde bepaling dient na te gaan of zij die bepaling tot de hare maakt, al of niet in gewijzigde vorm. De keuze is derhalve niet beperkt tot de loutere goedkeuring of niet-goedkeuring van het haar door de netbeheerder voorgelegde technisch reglement.

Aangezien de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die oefening kennelijk niet heeft gedaan, kan de Raad van State geen advies geven over de haar voorgelegde ontwerpbesluiten. De Regering zal zich immers eerst moeten beraden over de inhoud van de technische reglementen.

In de huidige omstandigheden zijn de adviesaanvragen derhalve niet ontvankelijk.

*

van technisch reglement voor gewestelijke transmissienet van elektriciteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' en advies 37.439/1 van 8 juli 2004 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende de goedkeuring van het voorstel van technisch reglement voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de toegang ertoe'.

³ Vanzelfsprekend dient dat ontwerp ook alle andere stadia van de administratieve voorbereiding te doorlopen (o.m. advies van de inspectie van financiën). Over de technische reglementen zou ook het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dienen te 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. Sommige bepalingen van de technische reglementen hebben immers betrekking op de uitwisseling van persoonsgegevens (zie in het bijzonder artikel 9^{ter}, zesde lid, 8° en 10°, van de ordonnantie van 19 juli 2001 en artikel 9, zesde lid, 7° en 9°, van de ordonnantie van 1 april 2004).

1. Les projets d'arrêté soumis pour avis ont pour objet l'« approbation », par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, du « règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci » (54.543/3), et, d'autre part, du « règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci » (54.544/3).

L'approbation d'un règlement doit en principe être considérée comme un acte de tutelle administrative qui, dès lors, n'a pas le caractère réglementaire que requiert l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la section de législation puisse en connaître¹. Vu sous cet angle, les demandes d'avis échapperaient dès lors à la compétence du Conseil d'État, section de législation.

2. À l'analyse, il apparaît toutefois que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale apprécie erronément son pouvoir en considérant qu'il agit de l'exercice d'un pouvoir d'approbation.

2.1. L'article 9^{ter} de l'ordonnance du 19 juillet 2001 'relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale' dispose que chaque gestionnaire de réseau élabore une proposition de règlement technique pour la gestion de son réseau propre et l'accès à celui-ci, recueille à ce sujet l'avis de « Bruxelles Gaz Électricité » (la Commission de régulation pour l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale, ci-après: Brugel), adapte le cas échéant la proposition à la suite de l'avis et des propositions de modification de Brugel, demande ensuite un avis complémentaire à celle-ci et, enfin, soumet l'ensemble du dossier au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est ce dernier qui « arrête » le règlement technique « en adoptant tout ou partie des propositions » (article 9^{ter}, alinéa 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001).

Dans le même sens, l'article 9 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' dispose que chaque gestionnaire de réseau élabore une proposition de règlement technique pour la gestion de son réseau propre et l'accès à celui-ci, recueille à ce sujet l'avis de Brugel, adapte le cas échéant la proposition à la suite de l'avis et des propositions de modification de Brugel, demande ensuite un avis complémentaire à celle-ci et, enfin, soumet l'ensemble du dossier au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est ce dernier qui « arrête » le règlement technique « en adoptant tout ou partie des propositions » (article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004).

Si la réglementation antérieure faisait état d'une approbation par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale², tel n'est plus le cas dans la réglementation actuellement en

¹ Voir, notamment, C.E., 17 avril 1985, n° 25.242, *A.S.B.L. Union wallonne des entreprises*, et C.E., 2 juin 1992, n° 39.561, *Bohets*.

² Voir la version initiale de l'article 11, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2001, qui a été abrogée, et l'article 9, § 2, initial, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004. Voir, en ce sens, l'avis 37.438/1 du 8 juillet 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'approuvant la proposition de règlement technique de transport régional d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale' et l'avis 37.439/1 du 8 juillet 2004 sur un projet d'arrêté du

vigueur. En effet, c'est le Gouvernement lui-même qui est tenu d'arrêter les règlements techniques. Vu sous cet angle, il ne s'agit pas d'un acte de tutelle administrative et le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant le règlement technique doit en principe être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État³.

2.2. Les projets d'arrêté soumis pour avis devront dès lors être remaniés en arrêtés fixant les dispositions du règlement technique. Cela suppose non seulement que les dispositions de celui-ci devront être insérées dans l'arrêté même, mais également que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devra vérifier, pour chaque disposition proposée, s'il se l'approprie sous forme modifiée ou non. Par conséquent, le choix ne se limite pas à la simple approbation ou désapprobation du règlement technique qui lui a été soumis par le gestionnaire du réseau.

Étant donné que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne s'est manifestement pas livré à cet exercice, le Conseil d'État ne peut pas donner d'avis sur les projets d'arrêté qui lui sont soumis. En effet, le Gouvernement devra d'abord examiner le contenu des règlements techniques.

Dans les circonstances actuelles, les demandes d'avis sont dès lors irrecevables.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'approuvant la proposition de règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci'.

³ Il est évident que ce projet doit également passer par toutes les autres étapes de la préparation administrative (e.a. l'avis de l'inspection des finances). L'avis de la Commission de la protection de la vie privée devrait également être demandé à propos des règlements techniques, 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 au regard de 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', aux termes 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. En effet, certaines dispositions des règlements techniques concernent l'échange de données à caractère personnel (voir, en particulier, l'article 9^{ter}, alinéa 6, 8° et 10°, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 et l'article 9, alinéa 6, 7° et 9°, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004).