



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.620/3
van 8 december 2021

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 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 en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.620/3
du 8 décembre 2021

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘modifiant l’ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l’organisation du marché de l’électricité en Région de Bruxelles-Capitale, 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 et l’ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944’

Op 3 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 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 en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2021.

*

Le 3 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, 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 et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 7 décembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 décembre 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par les circonstances suivantes :

- La Commission européenne a ouvert le 26 juillet 2021 un dossier d’infraction contre la Belgique pour non-communication des mesures de transposition de la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l’utilisation de l’énergie produite à partir de sources renouvelables. Or, le présent avant-projet d’ordonnance en constitue une mesure de transposition. Il est, dès lors, nécessaire de mettre tout en œuvre pour se conformer à la mise en demeure et transposer ladite directive dans les plus brefs délais.
- Le retrait de deux fournisseurs, Mega et Octa+, du marché bruxellois de l’énergie depuis fin juillet 2021 ; laissant le marché bruxellois appauvri en terme de fournisseurs. Ce retrait a des conséquences importantes sur la concurrence sur le marché de l’énergie en Région de Bruxelles-Capitale et sur les conditions d’accès à l’énergie des ménages bruxellois.
- Dans un contexte actuel de hausse des prix de l’énergie et de faible dynamique concurrentielle sur les marchés bruxellois de l’électricité et du gaz à la suite du retrait des fournisseurs Mega et Octa+, il est nécessaire et urgent de continuer à protéger l’accès à l’énergie tout en encourageant les plus démunis à recourir aux aides et mécanismes de protection qui leur sont proposés et ce, afin que ces ménages limitent les dettes contractées auprès des fournisseurs tout en continuant à vivre dans des conditions dignes. Il convient également de [recréer] des conditions propices à la concurrence sur le marché de l’énergie en Région de Bruxelles-Capitale. C’est la raison pour laquelle l’adaptation des conditions d’accès au statut de client protégé est proposée dans le cadre de l’adoption du présent avant-projet d’ordonnance.
- Cette situation n’était pas prévisible lors de l’adoption en deuxième lecture du présent avant-projet d’ordonnance.”

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Opdat een vraag om advies te geven binnen een termijn van vijf werkdagen ontvankelijk zou zijn, moet het spoedeisende karakter ervan in de adviesaanvraag met bijzondere redenen worden omkleed (artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State).

Er dient in dit verband aan te worden herinnerd dat de wetgever, door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, tot uiting heeft gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke, werkelijk spoedeisende gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uiterst korte termijn en dat hij geoordeeld heeft dat als de adviesaanvragers die procedure te frequent zouden aanwenden, de werking van de afdeling Wetgeving daardoor zou worden verstoord; de Raad van State zou zelfs

in de onmogelijkheid kunnen verkeren om de werkelijk spoedeisende zaken met de nodige zorg en de gewenste spoed te behandelen, alsook de zaken waarvoor de adviesaanvrager op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State gevraagd heeft dat een termijn van dertig dagen wordt nageleefd.¹

3. In zoverre uit de adviesaanvraag kan worden afgeleid dat hij enkel betrekking heeft op de nieuwe bepalingen die naar aanleiding van de tweede goedkeuring door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering werden toegevoegd aan het voorontwerp waarover de Raad van State advies 69.836/1/V van 29 september 2021 heeft gegeven,² zijnde de artikelen 30, 1°, en 125, 1°,³ moet worden vastgesteld dat die bepalingen niet strekken tot de omzetting van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’. Het loutere gegeven dat de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen België heeft opgestart wegens de laattijdige omzetting van die richtlijn volstaat sowieso niet om aan te tonen dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen).

Ten aanzien van de artikelen 30, 1°, en 125, 1°, van het voorontwerp, die in de automatische toekenning van het statuut van beschermde afnemer voorzien voor huishoudens die een schuld van meer dan 150 euro hebben bij een gas- of elektriciteitsleverancier, kan echter wel worden aangenomen dat, mede gelet op de stijgende energieprijzen en het ermee samenhangende risico op oplopende energieschulden waarvan in de verantwoording gewag wordt gemaakt, een versneld optreden van de ordonnantiegever verantwoord is en dat ten aanzien van die bepalingen geen beroep kan worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

Bijgevolg kan de spoedeisendheid enkel worden aanvaard wat de artikelen 30, 1°, en 125, 1°, van het voorontwerp betreft.

4. Er moet evenwel worden vastgesteld dat die artikelen 30, 1°, en 125, 1°, van het voorontwerp enkel in het Frans zijn gesteld, net zoals het deel van de memorie van toelichting dat op die bepalingen betrekking heeft.

¹ Adv.RvS 42.186/AV van 6 februari 2007 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie’, *Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1054/2, 2 (opmerking 1).

² Adv.RvS 69.836/1/V van 29 september 2021 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 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 en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944’.

³ Daarnaast wordt in artikel 123 van het voorontwerp punt 2° weggelaten.

Uit artikel 47 van de wetten op de Raad van State vloeit evenwel voort dat de teksten die leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voor advies aan de afdeling Wetgeving voorleggen, in het Nederlands en het Frans moeten zijn gesteld. Wanneer, zoals te dezen het geval is, dat niet gebeurt, is de Raad van State niet in staat om, overeenkomstig artikel 48 van de voormelde wetten de tekst te onderzoeken in ieder van die twee talen, en evenmin de overeenstemming tussen beide versies na te gaan.

Bijgevolg kan de Raad van State de artikelen 30, 1°, en 125, 1°, van het voorontwerp niet onderzoeken.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par les circonstances suivantes :

- La Commission européenne a ouvert le 26 juillet 2021 un dossier d'infraction contre la Belgique pour non-communication des mesures de transposition de la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Or, le présent avant-projet d'ordonnance en constitue une mesure de transposition. Il est, dès lors, nécessaire de mettre tout en œuvre pour se conformer à la mise en demeure et transposer ladite directive dans les plus brefs délais.
- Le retrait de deux fournisseurs, Mega et Octa+, du marché bruxellois de l'énergie depuis fin juillet 2021 ; laissant le marché bruxellois appauvri en terme de fournisseurs. Ce retrait a des conséquences importantes sur la concurrence sur le marché de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale et sur les conditions d'accès à l'énergie des ménages bruxellois.
- Dans un contexte actuel de hausse des prix de l'énergie et de faible dynamique concurrentielle sur les marchés bruxellois de l'électricité et du gaz à la suite du retrait des fournisseurs Mega et Octa+, il est nécessaire et urgent de continuer à protéger l'accès à l'énergie tout en encourageant les plus démunis à recourir aux aides et mécanismes de protection qui leur sont proposés et ce, afin que ces ménages limitent les dettes contractées auprès des fournisseurs tout en continuant à vivre dans des conditions dignes. Il convient également de [recréer] des conditions propices à la concurrence sur le marché de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale. C'est la raison pour laquelle l'adaptation des conditions d'accès au statut de client protégé est proposée dans le cadre de l'adoption du présent avant-projet d'ordonnance.
- Cette situation n'était pas prévisible lors de l'adoption en deuxième lecture du présent avant-projet d'ordonnance ».

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Pour qu'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables soit recevable, le caractère urgent doit être spécialement motivé dans la demande d'avis (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État).

À cet égard, il convient de rappeler que le législateur, en exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels, réellement urgents, et qu'il a considéré que, si les demandeurs d'avis devaient recourir de manière trop fréquente à cette procédure, le fonctionnement de la section de législation en serait perturbé ; le Conseil d'État pourrait même se trouver dans l'impossibilité de traiter avec le soin nécessaire et la célérité voulue les affaires réellement urgentes, ainsi que celles

pour lesquelles le demandeur d'avis, se fondant sur l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, a demandé de respecter un délai de trente jours ¹.

3. Dans la mesure où il se déduit de la demande d'avis qu'elle ne porte que sur les nouvelles dispositions qui, à la suite de la deuxième approbation par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ont été ajoutées à l'avant-projet sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 69.836/1/V du 29 septembre 2021 ², à savoir les articles 30, 1^o, et 125, 1^o, ³ force est de constater que ces dispositions ne visent pas à transposer la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables'. Le simple fait que la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique en raison de la transposition tardive de cette directive ne suffit de toute façon pas à démontrer que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables).

En ce qui concerne les articles 30, 1^o, et 125, 1^o, de l'avant-projet, qui prévoient d'octroyer automatiquement le statut de client protégé aux ménages dont la dette à l'égard d'un fournisseur de gaz ou d'électricité est supérieure à 150 euros, on peut cependant admettre, compte tenu notamment de la hausse des prix de l'énergie et du risque corrélatif d'accroissement de la dette énergétique dont fait état la justification, qu'une intervention accélérée du législateur ordonnancier est justifiée et, que pour ces dispositions, on ne peut pas avoir recours à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

En conséquence, l'urgence ne peut être admise qu'en ce qui concerne les articles 30, 1^o, et 125, 1^o, de l'avant-projet.

4. Il convient toutefois de constater que les articles 30, 1^o, et 125, 1^o, de l'avant-projet sont uniquement rédigés en français, de même que la partie de l'exposé des motifs relative à ces dispositions.

Or, il découle de l'article 47 des lois sur le Conseil d'État que les textes que les membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumettent pour avis à la section de législation du Conseil d'État doivent être rédigés en français et en néerlandais. Si, comme c'est le cas en l'espèce, cette prescription n'est pas respectée, le Conseil d'État n'est pas à même,

¹ Avis CE 42.186/AG du 6 février 2007 de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-07, n° 3-1054/2, p. 2, observation 1).

² Avis C.E. 69.836/1/V du 29 septembre 2021 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en région de Bruxelles-Capitale, 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 et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944'.

³ En outre, à l'article 123 de l'avant-projet, le 2^o a été omis.

conformément à l'article 48 des lois précitées, d'examiner le texte dans chacune de ces deux langues, ni de vérifier la concordance entre les deux versions.

Il s'ensuit que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'examiner les articles 30, 1°, et 125, 1°, de l'avant-projet.

5. En conséquence, la demande d'avis est irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH