RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.356/16
van 26 januari 2024

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en van de wet van [DATUM] betreffende de strafrechtelijke en administratieve sancties betreffende de inbreuken op sommige bepalingen van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen en van hun uitvoeringsbesluiten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 75.356/16
du 26 janvier 2024

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l’organisation du marché de l’électricité et la loi du [DATE] relative aux sanctions pénales et administratives concernant les infractions à certaines dispositions de la loi du 29 avril 1999 relative à l’organisation du marché de l’électricité, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux, de la loi du 11 juillet 2023 relative au transport d’hydrogène par canalisations et autres par canalisation et de leurs arrêtés d’exécution’

‡LW-DBBYJDJEH-HFDFGVT‡

Op 12 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en van de wet van [DATUM] betreffende de strafrechtelijke en administratieve sancties betreffende de inbreuken op sommige bepalingen van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen en van hun uitvoeringsbesluiten'.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2024.

*

Le 12 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi du [DATE] relative aux sanctions pénales et administratives concernant les infractions à certaines dispositions de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux, de la loi du 11 juillet 2023 relative au transport d'hydrogène par canalisations et autres par canalisation et de leurs arrêtés d'exécution'.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 23 janvier 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2024.

*

‡LW-DBBYJDJEH-HFDFGVT‡

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde notificatie van de Ministerraad blijkt dat de Ministerraad op 1 december 2023 het volgende heeft beslist:

> "1. Met dien verstande dat rekening zal worden gehouden met de brief van 24 november 2023 van de Staatssecretaris voor Begroting, mag het voorontwerp worden voorgelegd aan het Overlegcomité.
>
> 2. Nadien zal het resultaat van het overleg worden besproken door de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie.
>
> Indien er zich in de schoot van de Werkgroep nog problemen stellen bij eventuele aanpassingen die nodig zouden zijn, zal het voorontwerp opnieuw aan de Raad worden voorgelegd.
>
> Indien er echter geen problemen meer zijn in de schoot van de Werkgroep, mag het voorontwerp voor advies aan de Raad van State worden gezonden, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.
>
> Nadien zal het advies van de Raad van State worden besproken door de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie.
>
> Indien er zich in de schoot van de Werkgroep nog problemen stellen bij eventuele aanpassingen die nodig zouden zijn ingevolge het advies van de Raad van State, zal het voorontwerp opnieuw aan de Raad worden voorgelegd.
>
> Indien er echter geen problemen meer zijn in de schoot van de Werkgroep, mag het voorontwerp ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd, met het oog op indiening bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.
>
> De toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden gevraagd."

2. Uit de door de gemachtigde verschafte toelichting blijkt dat het voor advies voorgelegde voorontwerp nog niet werd besproken in het Overlegcomité, zodat niet is voldaan aan de eerste voorwaarde die de Ministerraad heeft opgelegd voor de verdere behandeling van het voorontwerp. Er dient dan ook in de eerste plaats te worden nagegaan of de adviesaanvraag ontvankelijk is.

Anders dan hetgeen het geval is voor de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten,[1] bestaat er ten aanzien van de federale regering geen juridische norm die het beginsel van collegiale besluitvorming op algemene wijze instelt als voorwaarde voor de rechtsgeldigheid van een door een lid van de regering genomen beslissing of verrichte handeling.[2] Dit neemt niet weg dat het gebruikelijk is en, op basis van de interne richtlijnen met betrekking tot de werking van de Ministerraad, in de praktijk ook voorgeschreven, dat onder meer voorontwerpen van wet die uitgaan van een of meer leden van de federale regering ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministerraad. In overeenstemming hiermee werd het voorontwerp ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad, die daarover heeft beslist volgens de gebruikelijke procedure van consensus,

[1] Zie artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[2] RvS 18 december 2018, nr. 243.271, *Dewinter*.

‡LW-DBBYJDJEH-HFDFGVT‡

en aan de verdere behandeling van het voorontwerp, inclusief het indienen van een adviesaanvraag bij de Raad van State, voorwaarden heeft verbonden, waaronder het overleg in het Overlegcomité.

Het thans aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp werd nog niet besproken in het Overlegcomité. Het staat echter niet aan de bevoegde minister om in te gaan tegen de op basis van consensus genomen beslissing van de Ministerraad, zonder daartoe uitdrukkelijk door deze laatste te zijn gemachtigd. De Ministerraad beschouwde de door hem goedgekeurde tekst niet noodzakelijk als definitief, aangezien in de hypothese dat, na het Overlegcomité, bij de bespreking in de Werkgroep Beleidscoördinatie zich nog problemen stellen bij eventuele aanpassingen die nodig zouden zijn, het voorontwerp opnieuw aan de Ministerraad moet worden voorgelegd. Zolang dat overleg niet heeft plaatsgevonden kan er dan ook geen zekerheid zijn dat geen verdere wijzigingen van het voorontwerp nodig zijn. De tekst die nu aan de Raad is toegezonden, is bijgevolg nog vatbaar voor wijzigingen en dus niet definitief.[3]

3. De conclusie is dan ook dat het voorontwerp eerst aan het Overlegcomité en vervolgens aan de Werkgroep Beleidscoördinatie moet worden voorgelegd alvorens het aan de Raad van State voor advies kan worden voorgelegd.

De thans voorliggende adviesaanvraag is onontvankelijk.

*

[3] De Raad van State stelt overigens vast dat artikel 3 van het voorontwerp strekt tot de wijziging van "de wet van [DATUM] betreffende de strafrechtelijke en administratieve sancties betreffende de inbreuken op sommige bepalingen van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen en van hun uitvoeringsbesluiten". De Raad van State heeft op 5 oktober 2023 advies 74.284/3 gegeven over een voorontwerp met die strekking. Dat ontwerp moet evenwel nog de gehele parlementaire procedure doorlopen. De precieze draagwijdte van de bij het thans voorliggende voorontwerp te wijzigen regeling staat bijgevolg nog niet vast. Het is dan ook voorbarig om al in een wijziging te voorzien – wijziging die zelf beoogt een verwijzing toe te voegen naar een bepaling waarvan de vervanging het voorwerp is van een andere nog aan te nemen wet, die eveneens nog aan het parlement moet worden voorgelegd (zie het voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' waarover de Raad van State op 15 januari 2024 advies 75.102/16 heeft gegeven). In die omstandigheden zou het voor de afdeling Wetgeving in beginsel niet mogelijk zijn om die wijziging op volkomen wijze te onderzoeken.

‡LW-DBBYJDJEH-HFDFGVT‡

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Il résulte de la notification du Conseil des ministres annexée à la demande d'avis que ledit Conseil a pris, le 1er décembre 2023, la décision suivante :

> « 1. Etant entendu que l'on tiendra compte de la lettre du 24 novembre 2023 de la Secrétaire d'Etat au Budget, l'avant-projet peut être soumis au Comité de concertation.
>
> 2. Ensuite, le résultat de la concertation sera examiné au sein du Groupe de travail de coordination de la politique concerné.
>
> Au cas où des problèmes se posent encore au sein de ce Groupe de travail, en ce qui concerne les adaptations éventuellement nécessaires, l'avant-projet sera à nouveau soumis au Conseil.
>
> Cependant, si aucun problème ne subsiste au sein du Groupe de travail, l'avant-projet peut être envoyé pour avis au Conseil d'Etat, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.
>
> Ensuite, l'avis du Conseil d'Etat sera examiné au sein du Groupe de travail de coordination de la politique concerné.
>
> Au cas où des problèmes se posent encore au sein de ce Groupe de travail, en ce qui concerne les adaptations éventuellement nécessaires suite à l'avis du Conseil d'Etat, l'avant-projet sera à nouveau soumis au Conseil.
>
> Cependant, si aucun problème ne subsiste au sein du Groupe de travail, l'avant-projet peut être soumis à la signature du Chef de l'Etat, en vue du dépôt à la Chambre des représentants.
>
> L'application de l'article 51 du Règlement de la Chambre des représentants sera demandée ».

2. Il ressort de l'explication fournie par le délégué que l'avant-projet soumis pour avis n'a pas encore été examiné par le Comité de concertation, de sorte que la première condition imposée par le Conseil des ministres pour la poursuite de l'examen de l'avant-projet n'est pas remplie. Par conséquent, on vérifiera tout d'abord si la demande d'avis est recevable.

Contrairement à ce qui est le cas pour les gouvernements des communautés et des régions [1], il n'existe pas à l'égard du gouvernement fédéral de norme juridique qui instaure d'une manière générale le principe de la délibération collégiale en tant que condition pour la validité d'une décision prise ou d'un acte accompli par un membre du gouvernement [2]. Il n'empêche qu'il est d'usage et qu'il est également prescrit dans la pratique, sur le fondement des directives internes concernant le fonctionnement du Conseil des ministres, que les avant-projets de loi émanant d'un ou de plusieurs membres du gouvernement fédéral, notamment, sont soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Conformément à ce qui précède, l'avant-projet a été soumis à l'approbation du Conseil des ministres, qui a statué à son égard selon la procédure usuelle du consensus et a associé à la poursuite de l'examen de l'avant-projet, y compris à l'introduction d'une demande

[1] Voir l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

[2] C.E., 18 décembre 2018, n° 243.271, *Dewinter*.

‡LW-DBBYJDJEH-HFDFGVT‡

d'avis au Conseil d'État, des conditions parmi lesquelles figure la concertation au sein du Comité de concertation.

L'avant-projet actuellement soumis au Conseil d'État n'a pas encore été examiné par le Comité de concertation. Il n'appartient toutefois pas au ministre compétent d'aller à l'encontre de la décision prise consensuellement par le Conseil des ministres, sans y avoir été habilité expressément par ce dernier. Le Conseil des ministres ne considérait pas nécessairement comme définitif le texte qu'il avait approuvé, étant donné que l'avant-projet devra être à nouveau soumis au Conseil des ministres si, après le Comité de concertation, des problèmes se posent encore lors de l'examen par le Groupe de travail de coordination de la politique au sujet d'éventuelles adaptations qui s'avéreraient nécessaires. Par conséquent, tant que cette concertation n'a pas eu lieu, il ne peut être certain qu'aucune nouvelle modification de l'avant-projet ne sera nécessaire. Le texte actuellement transmis au Conseil est par conséquent susceptible d'être modifié et n'est donc pas définitif [3].

3. En conclusion, l'avant-projet devra par conséquent d'abord être soumis au Comité de concertation et ensuite au Groupe de travail de coordination de la politique, avant de pouvoir être soumis à l'avis du Conseil d'État.

La demande d'avis actuellement à l'examen est irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[3] Au demeurant, le Conseil d'État constate que l'article 3 de l'avant-projet vise à modifier « la loi du [DATE] relative aux sanctions pénales et administratives concernant les infractions à certaines dispositions de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux, de la loi du 11 juillet 2023 relative au transport d'hydrogène par canalisations et autres par canalisation et de leurs arrêtés d'exécution ». Le 5 octobre 2023, le Conseil d'État a donné l'avis 74.284/3 sur un avant-projet de même portée. Ce projet devra cependant encore franchir toutes les étapes de la procédure parlementaire. La portée précise du dispositif à modifier par l'avant-projet actuellement à l'examen n'est par conséquent pas encore établie. Il est dès lors prématuré de prévoir déjà une modification, qui entend elle-même ajouter une référence à une disposition dont le remplacement fait l'objet d'une autre loi, qui doit encore être adoptée et qui doit également encore être soumise au Parlement (voir l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 29 avril1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité', sur laquelle le Conseil d'État a donné l'avis 75.102/16 le 15 janvier 2024). Dans ces circonstances, il ne serait en principe pas possible pour la section de législation d'examiner cette modification de manière complète.

‡LW-DBBYJDJEH-HFDFGVT‡