

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2023/41793]

Uittreksel uit arrest nr. 63/2023 van 13 april 2023

Rolnummer 7800

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 9 tot 12 van het decreet van het Waalse Gewest van 3 februari 2022 « betreffende de gas- en elektriciteitsmarkten ten gevolge van de overstromingen van juli 2021 », ingesteld door de vzw « Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 mei 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 mei 2022, heeft de vzw « Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Mosselmans, Mr. M. Vanderstraeten en Mr. S. Feyen, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 9 tot 12 van het decreet van het Waalse Gewest van 3 februari 2022 « betreffende de gas- en elektriciteitsmarkten ten gevolge van de overstromingen van juli 2021 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 februari 2022).

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Naar aanleiding van de overstromingen in juli 2021 heeft de Waalse decreetgever aan de Regering een uitgebreide machtiging verleend, door de decreetgever zelf gekwalificeerd als bijzondere machten, teneinde het recht op energie van de betrokken residentiële afnemers te waarborgen in het kader van toekomstige crisissen.

B.1.2. Hoofdstuk 5, met als opschrift « Wijzigingsbepalingen – Bijzondere machten », van het decreet van het Waalse Gewest van 3 februari 2022 « betreffende de gas- en elektriciteitsmarkten ten gevolge van de overstromingen van juli 2021 » (hierna : het decreet van 3 februari 2022) bepaalt :

« Art. 9. In het elektriciteitsdecreet wordt een hoofdstuk XV met de titel ' Bijzondere machten ' ingevoegd.

Art. 10. In hoofdstuk XV, ingevoegd bij artikel 9, wordt een artikel 67 ingevoegd, luidend als volgt :

' Art. 67. Wanneer de Regering vaststelt dat zich een crisissituatie voordoet die een weerslag heeft op de gezondheid, de veiligheid of de financiële toestand van de residentiële afnemers of een deel van de residentiële afnemers, is zij gemachtigd om af te wijken van dit decreet teneinde het recht op energie van de betrokken residentiële afnemers te waarborgen, met inachtneming van de volgende cumulatieve voorwaarden :

1° de afwijkingen zijn van beperkte duur en duren in geen geval langer dan één jaar;

2° de afwijkingen zijn strikt gericht op het publiek dat getroffen is door de door de Regering vastgestelde crisisonstandigheden;

3° de afwijkingen zijn gerechtvaardigd en proportioneel in het licht van de door de Regering vastgestelde crisissomstandigheden.

Het ontwerpbesluit wordt besproken met de CWaPE, de distributienetbeheerders, de leveranciers, de Federatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de " Union des villes et des communes de Wallonie " (Waalse Vereniging van de steden en gemeenten), en de verenigingen die de consumenten vertegenwoordigen. De CWaPE brengt een advies uit over het ontwerpbesluit.

Elk besluit genomen ter uitvoering van dit artikel wordt geacht nooit gevolg te hebben gehad als het binnen zes maanden na de inwerkingtreding ervan niet bij een decreet is bekrachtigd.

Art. 11. In het gasdecreet wordt een hoofdstuk XVI met de titel ' Bijzondere machten ' ingevoegd.

Art. 12. In hoofdstuk XVI, ingevoegd bij artikel 11, wordt een artikel 76 ingevoegd, luidend als volgt :

' Art. 76. Wanneer de Regering vaststelt dat zich een crisissituatie voordoet die een weerslag heeft op de gezondheid, de veiligheid of de financiële toestand van de residentiële afnemers of een deel van de residentiële afnemers, is zij gemachtigd om af te wijken van dit decreet teneinde het recht op energie van de betrokken residentiële afnemers te waarborgen, met inachtneming van de volgende cumulatieve voorwaarden :

1° de afwijkingen zijn van beperkte duur en duren in geen geval langer dan één jaar;

2° de afwijkingen zijn strikt gericht op het publiek dat getroffen is door de door de Regering vastgestelde crisissomstandigheden;

3° de afwijkingen zijn gerechtvaardigd en proportioneel in het licht van de door de Regering vastgestelde crisissomstandigheden.

Het ontwerpbesluit wordt besproken met de CWaPE, de distributienetbeheerders, de leveranciers, de Federatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de " Union des villes et des communes de Wallonie " (Waalse Vereniging van de steden en gemeenten), en de verenigingen die de consumenten vertegenwoordigen. De CWaPE brengt een advies uit over het ontwerpbesluit.

Elk besluit genomen ter uitvoering van dit artikel wordt geacht nooit gevolg te hebben gehad als het binnen zes maanden na de inwerkingtreding ervan niet bij een decreet is bekrachtigd. ' ».

B.1.3. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 februari 2022 wordt vermeld :

« Die bepalingen wijzigen het Gasdecreet en het Elektriciteitsdecreet teneinde daarin bijzondere machten op te nemen om zo het hoofd te bieden aan toekomstige crisissen en de veerkracht van het energiebeleid te bevorderen. Na verschillende opeenvolgende crisisperiodes is het vandaag nodig om maatregelen te nemen teneinde op die situaties te anticiperen en ze beter te beheren.

Het doel bestaat erin de Regering een zekere soepelheid te bieden om maatregelen te nemen ten behoeve van kwetsbare bevolkingsgroepen die vaak als eerste wordt getroffen in een crisissituatie. Die bijzondere machten zijn immers strikt beperkt tot de maatregelen die het recht op energie van de getroffen huishoudelijke afnemers moeten waarborgen. Het gaat dus erom de maatregelen te nemen die de Regering nuttig acht om voor de beoogde bevolkingsgroepen de toegang tot energie te vrijwaren.

De crisissomstandigheden moeten een weerslag hebben op de gezondheid, de veiligheid of de financiële situatie van de huishoudelijke afnemers of van een deel van hen. Het staat aan de Regering om vast te stellen of die omstandigheden zich voordoen.

De afwijkingen moeten voldoen aan de volgende cumulatieve voorwaarden :

- het recht op energie van de residentiële afnemers kunnen waarborgen;
- een beperkte duur hebben van maximum één jaar;
- strikt de bevolking beogen die door die omstandigheden wordt getroffen;
- gerechtvaardigd en proportioneel zijn in het licht van de omstandigheden.

Wanneer de Regering gebruikmaakt van die bijzondere machten, moet over de regeling overleg worden gepleegd met de ' Commission Wallonne pour l'Énergie ' (CWAPE), de distributienetbeheerders, de leveranciers, de ' Fédération des CPAS ', de ' Union des Villes et des Communes de Wallonie ' en consumentenverenigingen. De CWaPE brengt tevens advies uit over het ontwerpbesluit.

Een parlementaire bekrachtiging moet plaatshebben binnen zes maanden op straffe van nietigheid » (*Parl. St., Waals Parlement, 2021-2022, nr. 797/1, p. 5*).

In de commissie heeft de minister van Energie onderstreept dat « het gebruik van het mechanisme van de bijzondere machten [...] ertoe strekt in een noodsituatie uitzonderlijke maatregelen te kunnen nemen » (*Parl. St., Waals Parlement, 2021-2022, nr. 797/4, p.5*).

Ten aanzien van het enige middel

B.2. *De vzw « Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven »* (hierna : de FEBEG) leidt een enig middel af uit de schending, door de artikelen 9 tot 12 van het decreet van 3 februari 2022, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 105 van de Grondwet en met artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), alsook van artikel 23 van de Grondwet.

De FEBEG bekritiseert de toekenning van de machtiging aan de Waalse Regering waardoor die laatstgenoemde wetbepalingen vermag te wijzigen, aan te vullen en op te heffen in aangelegenheden die zijn voorbehouden aan de wetgever, zonder dat crisissomstandigheden aanwezig zijn en zonder enige dringende noodzaak (eerste onderdeel). Zij verwijst de bestreden bepalingen de Regering toe te laten om zelf die crisissomstandigheden vast te stellen (tweede onderdeel). De FEBEG bekritiseert vervolgens het feit dat de machtiging voor onbepaalde duur geldt en de Regering toelaat de duur van de maatregelen op grond van bijzondere machten te bepalen, waarbij die duur kan gaan tot één jaar (derde onderdeel). Ten slotte bekritiseert zij de mogelijkheid voor de Regering om af te wijken van het decreet van het Waalse Gewest van 12 april 2001 « betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt » (hierna : het Elektriciteitsdecreet) en van het decreet van het Waalse Gewest van 19 december 2002 « betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt » (hierna : het Gasdecreet) in hun geheel (vierde onderdeel).

Het Hof onderzoekt de vier onderdelen van het middel gezamenlijk, in zoverre daarin de decreetgever wordt verweten een buitensporige machtiging te hebben verleend aan de Waalse Regering.

B.3.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

[...] ».

B.3.2. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 3°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op behoorlijke huisvesting te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op behoorlijke huisvesting te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

B.4.1. Artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regering heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen ».

B.4.2. Wanneer een specifieke grondwetsbepaling, zoals artikel 23 van de Grondwet, de waarborg biedt dat in een aangelegenheid het onderwerp van de aan te nemen maatregelen wordt bepaald door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, wordt daardoor de waarborg opgeslorpt van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.4.3. Artikel 105 van de Grondwet staat los van de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht op het niveau van de deelentiteiten. Het Hof houdt daar bijgevolg geen rekening daarmee in zijn onderzoek.

B.5. In zoverre zij de Waalse Regering, wanneer zij vaststelt dat zich crisisomstandigheden voordoen die een weerslag hebben op de gezondheid, de veiligheid of de financiële situatie van de huishoudelijke afnemers of van een deel van hen, ertoe machtigen af te wijken van het Elektriciteitsdecreet of van het Gasdecreet teneinde het recht op energie van de betrokken huishoudelijke afnemers te waarborgen, met naleving van verschillende cumulatieve voorwaarden, regelen de bestreden bepalingen een aangelegenheid die ressorteert onder het recht op een behoorlijke huisvesting bedoeld in artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet.

Het Hof moet dus nagaan of de aan de Waalse Regering verleende machtigingen, ongeacht hun kwalificatie als « bijzondere machten », verenigbaar zijn met het wettigheidsbeginsel dat is vervat in artikel 23 van de Grondwet.

B.6. De bestreden bepalingen machtigen de Regering, wanneer zij vaststelt dat zich crisisomstandigheden voordoen die een weerslag hebben op de gezondheid, de veiligheid of de financiële situatie van de huishoudelijke afnemers of van een deel van hen, ertoe af te wijken van het Elektriciteitsdecreet en het Gasdecreet teneinde het recht op energie van de betrokken huishoudelijke afnemers te waarborgen.

De tenuitvoerlegging van die machtiging is onderworpen aan de naleving van drie cumulatieve voorwaarden : (1) de afwijkingen zijn van beperkte duur en overschrijden in geen geval de duur van één jaar; (2) de afwijkingen beogen strikt de bevolking die getroffen is door de door de Regering vastgestelde crisisomstandigheden; (3) de afwijkingen zijn verantwoord en evenredig in het licht van de door de Regering vastgestelde crisisomstandigheden.

In het kader van de totstandkoming van de besluiten heeft de Regering de verplichting om overleg te plegen met de « Commission wallonne pour l'énergie » (CWaPE), de distributienetbeheerders, de leveranciers, de « Fédération des centres publics d'action sociale », de « Union des Villes et des Communes de Wallonie » en consumentenverenigingen. De CWaPE moet tevens advies uitbrengen over de ontwerpbesluiten.

Ten slotte moet de decreetgever de besluiten bekrachtigen binnen zes maanden na de datum van inwerkingtreding ervan, zo niet worden zij geacht geen uitwerking te hebben gehad.

B.7.1. Uit hetgeen is vermeld in B.3.2, vloeit voort dat een machtiging aan de uitvoerende macht om maatregelen te nemen waarvan de decreetgever het onderwerp niet zou hebben vastgesteld, in de in artikel 23 van de Grondwet beoogde aangelegenheden, in beginsel ongrondwettig is.

Wanneer de decreetgever zich echter in de onmogelijkheid bevindt om zelf het onderwerp vast te stellen van de maatregelen die moeten worden genomen in een dergelijke aangelegenheid, omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet in staat zou stellen een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, kan worden aanvaard dat hij de uitvoerende macht ertoe machtigt zulks te doen. Daartoe is in elk geval vereist dat hij het onderwerp van die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig vaststelt en dat de door de uitvoerende macht genomen maatregelen binnen een in de machtigingsnorm vastgestelde relatief korte termijn, door de decreetgever worden bekrachtigd.

B.7.2. Het in artikel 23 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel verzet zich overigens niet ertegen dat een dergelijke machtiging gebeurt anticiperend op uitzonderlijke omstandigheden, noch dat de uitvoerende macht, als het moment daar is, zelf vaststelt dat dergelijke omstandigheden zich voordoen, op voorwaarde dat de decreetgever die op voldoende nauwkeurige wijze op voorhand heeft gedefinieerd en dat de machtiging strikt beperkt is tot de maatregelen die noodzakelijk zijn om het hoofd te bieden aan die uitzonderlijke omstandigheden.

B.8. Uit hetgeen in B.6 is vermeld, vloeit voort dat de decreetgever het onderwerp van de aan de Regering verleende machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig heeft vastgesteld en dat de genomen maatregelen moeten worden bekrachtigd binnen zes maanden na de inwerkingtreding ervan, hetgeen een relatief korte termijn is. De decreetgever heeft tevens op voldoende nauwkeurige wijze de uitzonderlijke omstandigheden gedefinieerd waarin de Regering ertoe gemachtigd is op te treden, namelijk crisisomstandigheden die een weerslag hebben op de gezondheid, de veiligheid of de financiële situatie van de huishoudelijke afnemers wier toegang tot energie in het gedrang komt. Ten slotte is de machtiging strikt beperkt tot de maatregelen die noodzakelijk zijn om het hoofd te bieden aan de voormelde omstandigheden. De machtiging staat immers uitsluitend toe om af te wijken van het Elektriciteitsdecreet en van het Gasdecreet, waardoor de betrokken aangelegenheden alleen kunnen worden geregeld bij wege van uitzondering op de bepalingen die algemeen van toepassing blijven; die afwijkingen moeten strikt de door de crisisomstandigheden getroffen residentiële afnemers beogen, ten aanzien van wie zij het recht op energie trachten te waarborgen. De decreetgever heeft er eveneens in voorzien dat de maatregelen verantwoord en evenredig moeten zijn in het licht van de omstandigheden en dat de duur ervan is beperkt tot een periode van maximaal één jaar.

Ten slotte, teneinde de naleving van die voorwaarden te waarborgen, moet de Regering overleg plegen met de betrokken actoren alvorens de voormelde maatregelen te nemen, waarover bovendien een voorafgaand advies moet worden uitgebracht door de CWaPE.

De naleving van die voorwaarden kan worden gecontroleerd door de bevoegde rechter.

B.9. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 april 2023.

De griffier,

F. Meersschaut

De voorzitter,

P. Nihoul