

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 40.844/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 5 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "visant à octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil, du gaz propane en vrac, du pétrole lampant et du gaz naturel destinés au chauffage d'une habitation privée", a donné le 12 juillet 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Compte tenu de l'urgence spécialement motivée par le fait :

- que la hausse des prix d'énergie sur le marché mondial affecte directement le prix du gasoil, gaz propane en vrac, pétrole lampant et gaz naturel en Belgique et les frais de chauffage des ménages;
- qu'il a été décidé d'octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil, du gaz propane en vrac et du pétrole lampant destiné au chauffage d'une habitation privée pendant la période du 1<sup>er</sup> juin 2005 jusqu'au 31 décembre 2005, afin de réduire l'effet de cette hausse des prix sur le budget des citoyens;
- qu'il a été décidé d'octroyer une allocation pour l'acquisition du gaz naturel destiné au chauffage d'une habitation privée pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 jusqu'au 30 juin 2006. C'est à dessein que la période de référence diffère de celle retenue pour les autres types d'énergie. En effet, l'augmentation du prix du gaz naturel suit celle du prix du pétrole avec un retard de six mois;
- qu'il convient de prendre sans retard les dispositions légales et réglementaires afin de pouvoir accorder dans les meilleurs délais l'allocation de chauffage aux bénéficiaires de cette mesure;"

\*

\* \*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

.../...

### Formalités préalables

L'accord de la Ministre du Budget est donné sous la réserve que :

"... tijdens de eerstvolgende Begrotingscontrole voorstellen van besparingen of van nieuwe maatregelen worden geformuleerd ten einde de maatregel aardgaskorting voor gewone en sociale klanten te compenseren voor een bedrag van 99,1 mio euro, inclusief de tussenkomst aan de sector van 2,5 mio euro zoals beslist in de Ministerraad van 23 juni 2006".

Un tel accord sous réserve ne satisfait pas à l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

### Fondement juridique

### Observations générales

Dans l'avis 39.463/2, donné le 30 novembre 2005 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 février 2006 visant à octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil destiné au chauffage d'une habitation privée <sup>(1)</sup>, le Conseil d'État a formulé l'observation générale qui suit :

"L'exposé des motifs étant muet sur la nécessaire conformité du projet au droit européen et à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les fonctionnaires délégués ont été invités à le compléter, ce qu'ils ont fait en ces termes :

«Au point de vue fiscal, l'intervention de l'État fédéral ne revêt pas la forme d'une réduction du taux de T.V.A. qui doit être perçue par leurs fournisseurs lors de leurs livraisons de gasoil. Pour chaque livraison, le fournisseur doit reprendre l'entièreté de la base d'imposition ainsi que l'entièreté du montant de la T.V.A. afférente dans les grilles ad hoc de sa déclaration périodique à la T.V.A. (...).

N'ayant aucun impact sur les recettes fiscales en matière de T.V.A., l'avant-projet de loi en cause n'exerce aucune influence sur les contributions de l'État belge, quant à la taxe sur la valeur ajoutée, aux ressources propres de la Communauté européenne, ni sur les transferts de l'État fédéral au profit des entités fédérées.»

---

<sup>(1)</sup> Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 2190/001, pp. 14-20.

Sur le vu de ces explications, l'avant-projet de loi paraît juridiquement admissible sous ces deux aspects."

Dans l'exposé des motifs du présent avant-projet, on peut lire que

"l'allocation octroyée ne consiste en aucun cas en une réduction -sous la forme d'une diminution de la base d'imposition ou d'une réduction des taux applicables- des impôts ou taxes auxquels les produits énergétiques sont assujettis".

Par conséquent, l'observation selon laquelle l'avant-projet de loi paraît juridiquement admissible sous son aspect de conformité au droit européen applicable en matière de T.V.A. et à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions peut être réitérée.

#### Observations particulières

##### Dispositif

##### Article 2

Dans l'avis 39.463/2, précité, le Conseil d'État a constaté que les habitations où les personnes résident en collectivité et dont les frais de chauffage font partie des frais de séjour ne pouvaient ouvrir un droit au bénéfice des allocations prévues par l'avant-projet qui lui était soumis, ce qui l'a amené à faire observer notamment ce qui suit :

"S'il est possible que dans certains cas, le caractère invariable d'un «forfait de séjour» a mis certaines catégories de résidents à l'abri des répercussions financières de l'augmentation du prix du gasoil, cette éventualité n'est pas généralisable : on ne peut exclure que, dans d'autres cas, l'exploitant de la structure collective d'hébergement augmente les frais de séjour réclamés. Il importe que le mécanisme projeté soit revu pour couvrir cette deuxième hypothèse. Sans quoi, la loi en projet violerait les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, les personnes que leur état contraint d'opter pour ce type d'hébergement (malades chroniques, personnes âgées ou handicapées, ...) constituent des catégories de citoyens à l'égard desquelles un traitement différencié ne saurait se concevoir, d'autant qu'on ne peut présumer qu'elles seraient mieux en mesure de faire face à cette charge financière accrue."

.../...

Bien que la rédaction des dispositions en cause aient été remaniée après l'avis précité du Conseil d'État, il se déduit cependant toujours des définitions figurant à l'article 2 de la loi du 22 février 2006 visant à octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil destiné au chauffage d'une habitation privée que cette allocation ne peut bénéficier "aux personnes qui résident dans des structures collectives".

Comme les définitions figurant à l'article 2 de l'avant-projet examiné reproduisent celles de l'article 2 de la loi du 22 février 2006, la différence de traitement critiquée par le Conseil d'État dans son avis précité subsiste également dans la loi en projet.

L'exposé des motifs ne contient aucune justification à ce sujet. Il appartient à l'auteur du projet de dûment justifier cette différence de traitement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

#### Article 5

En ce qui concerne le gaz propane en vrac, l'allocation prévue est limitée à la partie du prix qui dépasse 0,4708 euro au litre alors que pour le pétrole lampant, la limite est fixée à la partie du prix qui dépasse 0,5777 euro au litre. Par ailleurs, concernant le gasoil de chauffage, l'article 3 du projet, qui reproduit le dispositif de la loi du 22 février 2006, précitée, fixe cette limite à 0,50 euro au litre.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier que le seuil utilisé pour limiter l'allocation, seuil qui diffère en fonction de ces trois types de produits, n'induit pas de différence de traitement relative à ces trois produits qui ne pourrait être admise au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

### Article 6

1. En ce qui concerne le gaz naturel, l'allocation ne dépend pas du volume de consommation effectif : elle est fixée à 44 euros par ayant droit, quelle que soit la consommation réelle, sous la réserve que le montant de l'allocation est accordé à due concurrence du nombre de mois effectifs de consommation de gaz naturel.

Une différence de traitement entre les ayants droit est donc opérée sur ce point selon que ceux-ci chauffent leur habitation, d'une part, au gasoil de chauffage, au gaz propane ou au pétrole lampant et, d'autre part, au gaz naturel.

L'exposé des motifs devra être complété pour faire apparaître les motifs, admissibles au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, au nom desquels il se justifie de fixer le montant de l'allocation octroyée par référence à la consommation réelle lorsque l'on chauffe son habitation au gasoil de chauffage, gaz propane ou pétrole lampant et de le fixer de manière forfaitaire lorsque l'habitation est chauffée au gaz naturel.

2. Selon le commentaire de l'article 6, le forfait est notamment déterminé par référence à la consommation moyenne par ménage durant le premier semestre 2006. Selon le même commentaire, les 44 euros représentent 6,4 % de la consommation moyenne par ménage durant cette période, le chiffre de 6,4 % correspondant au résultat de la multiplication de la déduction de 17,35 % accordée pour le gasoil par une fraction dont le numérateur reprend l'augmentation du prix en pourcentage du gaz en 2005, et dont le dénominateur reprend l'augmentation du prix du gasoil de chauffage également en 2005. Dans la mesure où le même commentaire des articles indique que l'augmentation du prix du gaz naturel suit celle du prix du pétrole avec un retard de six mois, le Conseil d'État se demande si un traitement égalitaire entre les divers allocataires n'exigerait pas que le numérateur de la fraction évoquée fasse référence au prix du gaz naturel par rapport à une période qui porte en partie sur l'année 2006, pour tenir compte de ce décalage de 6 mois.

3. L'allocation forfaitaire prévue pour les ayants droit qui chauffent leur habitation au gaz naturel s'élève en principe à 44 euros mais elle est portée à 80 euros

"(...) lorsque l'ayant-droit avait au 1<sup>er</sup> juillet 2006 le statut effectif de client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire visé à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2003 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire, modifié par l'arrêté du 13 mai 2004".

Le régime préférentiel ainsi prévu ne joue qu'au bénéfice des allocataires à revenus modestes ou à situation précaire qui chauffent leur habitation au gaz naturel.

Il y a toutefois lieu d'avoir égard aux explications figurant dans le commentaire de cette disposition et desquelles il se déduit qu'indépendamment de l'allocation allouée par le projet pour les ayants droit qui chauffent leur habitation au gasoil de chauffage, au gaz propane en vrac et au pétrole lampant, certains de ces ayants droit bénéficient aussi en plus d'une allocation du "Fonds social chauffage" <sup>(2)</sup>, raison pour laquelle il se justifie de prévoir un taux majoré d'intervention pour les ayants droit qui chauffent leur habitation au gaz naturel et qui ont le statut de client protégé à revenus modestes ou à situation précaire.

Dans ce contexte, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier pourquoi les critères retenus pour tenir compte de la situation sociale plus précaire des ayants droit en matière de gaz naturel diffèrent de ceux retenus dans le cadre de l'intervention du Fonds social mazout.

#### Article 10

L'alinéa 2 gagnerait en précision, gage de sécurité juridique, s'il déterminait à quels "Codes fiscaux" il fait référence.

---

<sup>(2)</sup> Le Conseil d'État suppose qu'est visé par là le dispositif d'aide institué par les articles 203 et suivants de la loi programme du 27 décembre 2004, complété par l'arrêté royal du 9 janvier 2005 visant à fixer des règles plus précises pour l'octroi de l'allocation de chauffage dans le cadre du Fonds social Mazout et par l'arrêté royal du 20 janvier 2005 fixant les modalités de fonctionnement et de financement d'un Fonds social mazout.

### Article 11

Lu en combinaison avec l'article 15, alinéa 2, 4°, du projet, l'article 11 prévoit que les contestations liées à l'application de la loi pourront faire l'objet d'un recours administratif ("instance administrative") dont le Roi est habilité notamment à "organiser les modalités" le tout "sans préjudice à la compétence des Cours et des tribunaux de l'ordre judiciaire".

En se limitant uniquement à prévoir l'existence d'une "instance administrative" sans en préciser le moindre contour, et en habilitant le Roi à en organiser les modalités, le législateur Lui laisse indirectement le soin de la régler sous tous ses aspects puisqu'il n'en aborde lui-même aucun. Or, c'est le législateur qui doit fixer les éléments essentiels du régime juridique des recours administratifs qu'il entend instituer, ainsi que la manière dont s'agenceront ces recours avec les actions à introduire ou introduites devant les cours et tribunaux.

L'article 11 doit donc être complété à la lumière de la présente observation de façon à préciser l'habilitation donnée au Roi.

### Articles 13 et 14

Les dispositions examinées étendent l'intervention du fonds qu'elles visent aux nouvelles allocations que prévoit le projet examiné.

Ces dispositions appellent des observations analogues à celles formulées par le Conseil d'État lors de la création de ce fonds par les articles 151 et 152 de la loi programme du 27 décembre 2005 <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Voir les observations formulées par le Conseil d'État dans l'avis 39.310/1/2/3/4 sous les articles 143 et 144 de l'avant-projet devenu la loi programme du 27 décembre 2005 (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 2097/001, pp. 222-223)

### Article 15

1. Comme déjà indiqué dans l'avis 39.463/2, précité, l'attribution de pouvoir prévue à l'alinéa 2, 1°, n'est juridiquement admissible que si elle n'habilite pas le Roi à fixer de nouvelles conditions de fond pour bénéficier du mécanisme mis en place.

2. Pour ce qui concerne l'alinéa 2, 4°, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 11 de l'avant-projet.

### Observation finale

Dès lors que des initiatives ont déjà été prises par le Gouvernement en vue de permettre aux ayants droit de solliciter le bénéfice des dispositions en projet avant même leur promulgation <sup>(4)</sup>, il va de soi que les modalités d'application à fixer par le Roi devront également entrer en vigueur avec effet rétroactif et être compatibles avec les initiatives déjà prises à ce jour, sauf à tromper les attentes légitimes des destinataires de celles-ci.

Il ne se concevrait cependant pas que le Roi se fonde sur les initiatives qui ont été adoptées de manière anticipée pour imposer rétroactivement des obligations aux allocataires identifiés par la loi, obligations qui ne pourraient plus matériellement être respectées par ceux-ci au moment où les normes juridiques qui les imposeraient seraient publiées.

-----

---

<sup>(4)</sup> L'application anticipée des mesures contenues dans l'avant-projet place le législateur dans une situation qui n'est pas prévue par la Constitution et porte atteinte à ses prérogatives.

La chambre était composée de

|           |              |                       |
|-----------|--------------|-----------------------|
| Messieurs | Y. KREINS,   | président de chambre, |
|           | J. JAUMOTTE, | conseillers d'État,   |
| Mesdames  | M. BAGUET,   |                       |
|           | B. VIGNERON, | greffier.             |

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 40.844/2

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 juli 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie, van propaangas in bulk, van lamppetroleum en van aardgas bestemd voor de verwarming van een privé-woning", heeft op 12 juli 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Compte tenu de l'urgence spécialement motivée par le fait :

- que la hausse des prix d'énergie sur le marché mondial affecte directement le prix du gasoil, gaz propane en vrac, pétrole lampant et gaz naturel en Belgique et les frais de chauffage des ménages;
- qu'il a été décidé d'octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil, du gaz propane en vrac et du pétrole lampant destiné au chauffage d'une habitation privée pendant la période du 1<sup>er</sup> juin 2005 jusqu'au 31 décembre 2005, afin de réduire l'effet de cette hausse des prix sur le budget des citoyens;
- qu'il a été décidé d'octroyer une allocation pour l'acquisition du gaz naturel destiné au chauffage d'une habitation privée pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 jusqu'au 30 juin 2006. C'est à dessein que la période de référence diffère de celle retenue pour les autres types d'énergie. En effet, l'augmentation du prix du gaz naturel suit celle du prix du pétrole avec un retard de six mois;
- qu'il convient de prendre sans retard les dispositions légales et réglementaires afin de pouvoir accorder dans les meilleurs délais l'allocation de chauffage aux bénéficiaires de cette mesure;"

\*

\*                      \*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

.../...

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

#### Voorafgaande vormvereisten

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting wordt gegeven onder het voorbehoud dat :

"... tijdens de eerstvolgende Begrotingscontrole voorstellen van besparingen of van nieuwe maatregelen worden geformuleerd ten einde de maatregel aardgaskorting voor gewone en sociale klanten te compenseren voor een bedrag van 99,1 mio euro, inclusief de tussenkomst aan de sector van 2,5 mio euro zoals beslist in de Ministerraad van 23 juni 2006".

Met zulk een akkoordbevinding onder voorbehoud wordt niet voldaan aan artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

#### Rechtsgrond

#### Algemene opmerkingen

In advies 39.463/2, gegeven op 30 november 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 februari 2006 houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie voor de verwarming van een privéwoning <sup>(1)</sup>, heeft de Raad van State de volgende algemene opmerking gemaakt :

"Aangezien in de memorie van toelichting niets wordt gezegd over de noodzaak van overeenstemming van het ontwerp met het Europese recht en met de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, zijn de gemachtigde ambtenaren verzocht de memorie van toelichting aan te vullen, wat ze in de volgende bewoordingen hebben gedaan :

«Au point de vue fiscal, l'intervention de l'État fédéral ne revêt pas la forme d'une réduction du taux de T.V.A. qui doit être perçue par les fournisseurs lors de

---

<sup>(1)</sup> Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2190/001, blz. 14-20.

leurs livraisons de gasoil. Pour chaque livraison, le fournisseur doit reprendre l'entièreté de la base d'imposition ainsi que l'entièreté du montant de la T.V.A. afférente dans les grilles ad hoc de sa déclaration périodique à la T.V.A. (...).

N'ayant aucun impact sur les recettes fiscales en matière de T.V.A., l'avant-projet de loi en cause n'exerce aucune influence sur les contributions de l'État belge, quant à la taxe sur la valeur ajoutée, aux ressources propres de la Communauté européenne, ni sur les transferts de l'État fédéral au profit des entités fédérées.»

Op basis van die toelichtingen lijkt het voorontwerp van wet uit die twee oogpunten juridisch aanvaardbaar."

In de memorie van toelichting van het onderhavige voorontwerp staat het volgende :

"De toegekende toelage bestaat (...) in geen enkel geval uit een korting, onder de vorm van een vermindering van de belastbare basis of van een vermindering van de toepasselijke tarieven - van belastingen of taksen waaraan de energieproducten onderworpen zijn."

Bijgevolg kan de opmerking worden herhaald dat het voorontwerp van wet juridisch aanvaardbaar lijkt wat betreft de overeenstemming ervan met het Europese recht dat inzake BTW van toepassing is en met de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

### Bijzondere opmerkingen

#### Dispositief

#### Artikel 2

In het voormelde advies 39.463/2 heeft de Raad van State geconstateerd dat woningen waar personen gemeenschappelijk verblijven en waarvan de verwarmings-

kosten een onderdeel uitmaken van de verblijfskosten, geen recht kunnen doen ontstaan op het genot van de toelagen bepaald door het voorontwerp dat hem was voorgelegd, wat hem ertoe heeft aangezet meer bepaald het volgende op te merken :

"In bepaalde gevallen kan een onveranderlijk "verblijfsforfait" sommige categorieën van kostgangers behoed hebben voor de financiële weerslag van de stijging van de stookolieprijs, maar die situatie kan geenszins worden veralgemeend : het valt niet uit te sluiten dat in andere gevallen de exploitant van de collectieve huisvestingsstructuur de gevraagde verblijfskosten verhoogt. De ontworpen regeling moet aldus worden herzien dat in dit tweede geval wordt voorzien, daar anders de ontworpen wet in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De personen wier situatie hen ertoe noopt voor een zodanige vorm van huisvesting te kiezen (chronisch zieken, bejaarden of gehandicapten, ...) zijn immers categorieën van burgers ten aanzien van wie een verschillende behandeling onaanvaardbaar is, te meer daar niet ervan kan worden uitgegaan dat ze die grotere financiële last beter aankunnen."

Hoewel de redactie van de betrokken bepalingen herwerkt is na het voormelde advies van de Raad van State, kan toch nog uit de definities in artikel 2 van de wet van 22 februari 2006 houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie voor de verwarming van een privéwoning worden afgeleid dat deze toelage niet ten goede komt aan "personen die verblijven in collectieve structuren".

Aangezien de definities in artikel 2 van het onderzochte voorontwerp een overname zijn van die welke in artikel 2 van de wet van 22 februari 2006 staan, blijft het verschil in behandeling waarop de Raad van State in zijn vorig advies kritiek heeft geuit, voortbestaan in de ontworpen wet.

De memorie van toelichting bevat hieromtrent geen enkele verantwoording. De steller van het ontwerp dient dit verschil in behandeling naar behoren te rechtvaardigen ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

### Artikel 5

Wat propaangas in bulk betreft, is de voorgeschreven toelage beperkt tot het gedeelte van de prijs dat 0,4708 euro per liter overstijgt, terwijl voor lamppetroleum de grens is vastgesteld op het gedeelte van de prijs dat 0,5777 euro per liter overstijgt.

.../...

Voorts wordt wat huisbrandolie betreft, deze grens op 0,50 euro per liter vastgesteld in artikel 3 van het ontwerp, dat de bepalingen van de voornoemde wet van 22 februari 2006 overneemt.

De steller van het ontwerp moet kunnen aantonen dat de drempel waarmee wordt gewerkt om de toelage te beperken, en die voor elk van deze drie types van producten verschilt, wat deze drie producten betreft, geen verschil in behandeling met zich meebrengt dat in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kan worden aanvaard.

### Artikel 6

1. Wat aardgas betreft, hangt de toelage niet af van de hoogte van het werkelijke verbruik : ze bedraagt 44 euro per rechthebbende, ongeacht het werkelijke verbruik, met dien verstande dat het bedrag van de toelage wordt toegekend naargelang het werkelijke aantal maanden aardgasverbruik.

Op dit punt worden de rechthebbenden dus verschillend behandeld naargelang ze hun woning verwarmen met huisbrandolie, propaangas of lamppetroleum, enerzijds, en aardgas, anderzijds.

De memorie van toelichting moet worden aangevuld om aan te geven welke motieven, die in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aanvaardbaar moeten zijn, wettigen dat het bedrag van de toegekende toelage wordt vastgesteld op basis van het werkelijke verbruik wanneer de woning wordt verwarmd met huisbrandolie, propaangas of lamppetroleum en dat het forfaitair wordt vastgesteld wanneer de woning met aardgas wordt verwarmd.

2. Volgens de toelichting bij artikel 6 wordt dit forfaitaire bedrag inzonderheid bepaald op basis van een gemiddeld verbruik door een gezin tijdens het eerste semester van 2006. In dezelfde toelichting staat dat de 44 euro overeenkomt met 6,4 % van het gemiddelde verbruik per gezin gedurende deze periode, waarbij het cijfer 6,4 % de uitkomst is die verkregen wordt door de 17,35 % van de voor

.../...

huisbrandolie toegekende vermindering te vermenigvuldigen met een breuk, waarvan de teller de procentuele prijsverhoging voor gas in 2005 weergeeft, en de noemer de procentuele prijsverhoging voor huisbrandolie, eveneens in 2005. Daar in diezelfde toelichting bij de artikelen wordt aangegeven dat de stijging van de prijs van aardgas de stijging van petroleum volgt met een vertraging van zes maanden, vraagt de Raad van State zich af of het voor een gelijke behandeling van de verschillende begunstigten niet nodig zou zijn in de teller van de bewuste breuk de prijs van aardgas te vermelden voor een periode die gedeeltelijk op het jaar 2006 betrekking heeft, om met dit verschil in tijd van 6 maanden rekening te houden.

3. De forfaitaire toelage voor de rechthebbenden die hun woning met aardgas verwarmen, bedraagt in principe 44 euro, maar ze wordt op 80 euro gebracht

"indien de rechthebbende op 1 juli 2006 het effectief statuut had van residentieel beschermde klant met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie als bedoeld in artikel 1 van het ministerieel besluit van 23 december 2003 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in (een) kwetsbare situatie, gewijzigd bij het besluit van 13 mei 2004".

De preferentiële regeling die aldus wordt ingesteld, geldt alleen voor gerechtigden met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie die hun woning met aardgas verwarmen.

Er behoort evenwel acht te worden geslagen op de uitleg die gegeven wordt in de toelichting bij deze bepaling en waaruit kan worden opgemaakt dat, naast de toelage die volgens het ontwerp wordt verleend aan rechthebbenden die hun woning met huisbrandolie, propaangas in bulk en lamppetroleum verwarmen, bepaalde van die rechthebbenden daarbovenop een toelage genieten van het "sociaal verwarmingsfonds" <sup>(2)</sup>,

---

<sup>(2)</sup> De Raad van State neemt aan dat daarmee wordt verwezen naar de regeling die ingesteld is bij de artikelen 203 en volgende van de programmawet van 27 december 2004, aangevuld door het koninklijk besluit van 9 januari 2005 tot het bepalen van de nadere regels voor de toekenning van de verwarmingstoelage in het kader van het Sociaal Stookkoliefonds en door het koninklijk besluit van 20 januari 2005 tot bepaling van de nadere regels voor de werking en financiering van een Sociaal Stookkoliefonds.

om welke reden het gerechtvaardigd is te voorzien in een hogere tegemoetkoming voor rechthebbenden die hun woning met aardgas verwarmen en het statuut hebben van beschermde klant met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie.

In deze context moet de steller van het ontwerp kunnen rechtvaardigen waarom de criteria die in aanmerking worden genomen om rekening te houden met de kwetsbaarder sociale situatie van rechthebbenden die met aardgas verwarmen niet dezelfde zijn als die welke in het kader van de tegemoetkoming van het Sociaal Stookkoliefonds in aanmerking worden genomen.

#### Artikel 10

In het tweede lid zou de nauwkeurigheid, die een garantie voor rechtszekerheid is, ermee gediend zijn als aangegeven werd welke "Fiscale Wetboeken" bedoeld worden.

#### Artikel 11

Als het wordt gelezen in onderlinge samenhang met artikel 15, tweede lid, 4°, van het ontwerp, bepaalt artikel 11 dat betwistingen die verband houden met de toepassing van de wet aanleiding kunnen geven tot een administratief beroep ("administratieve instantie"), waarvan "de modaliteiten" door de Koning kunnen worden "georganiseerd", dit alles "(onverminderd) de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde".

Door niets meer te doen dan te bepalen dat er een "administratieve instantie" bestaat zonder er ook maar de contouren van te schetsen en door aan de Koning de bevoegdheid op te dragen om de nadere voorschriften ervoor te geven, laat de wetgever het indirect aan Hem over om alle aspecten ervan te regelen, aangezien de wetgever zelf op geen enkele ervan ingaat. Het is evenwel de wetgever die de essentiële onderdelen dient vast te stellen van het rechtsstelsel van administratieve beroepen dat hij wil invoeren, en dient aan te geven hoe die beroepen zich zullen verhouden tot de vorderingen die kunnen worden ingesteld of zijn ingesteld bij de hoven en rechtbanken.

.../...

Artikel 11 behoort in het licht van deze opmerking dan ook aldus te worden aangevuld dat de bevoegdheid die aan de Koning wordt opgedragen, verduidelijkt wordt.

#### Artikelen 13 en 14

Bij de onderzochte bepalingen wordt de tegemoetkoming van het fonds waarnaar daarin verwezen wordt, uitgebreid tot de nieuwe toelagen waarin het voorliggende ontwerp voorziet.

Deze bepalingen geven aanleiding tot soortgelijke opmerkingen als die welke de Raad van State geformuleerd heeft bij de oprichting van dat fonds door de artikelen 151 en 152 van de programmawet van 27 december 2005 <sup>(3)</sup>.

#### Artikel 15

1. Zoals reeds aangegeven in het voormelde advies 39.463/2, is de bevoegdheidsopdracht waarin het tweede lid, 1°, voorziet alleen juridisch aanvaardbaar als de Koning niet gemachtigd wordt nieuwe basisvoorwaarden voor de toepassing van de ingevoerde regeling te stellen.

2. Wat het tweede lid, 4°, betreft, wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 11 van het voorontwerp is gemaakt.

---

<sup>(3)</sup> Zie de opmerkingen die de Raad van State gemaakt heeft in advies 39.310/1/2/3/4 bij de artikelen 143 en 144 van het voorontwerp, dat tot de programmawet van 27 december 2005 heeft geleid (Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2097/011, blz. 222-223).

### Slotopmerking

Aangezien de regering reeds initiatieven heeft genomen om de rechthebbenden in de gelegenheid te stellen de toepassing van de ontworpen bepalingen aan te vragen zelfs voor de afkondiging ervan <sup>(4)</sup>, spreekt het vanzelf dat de nadere toepassingsregels die door de Koning moeten worden vastgesteld eveneens moeten terugwerken en bestaanbaar moeten zijn met de tot dusver reeds genomen initiatieven, anders zouden de personen op wie die initiatieven gericht zijn in hun terechte verwachtingen teleurgesteld worden.

Het zou evenwel ondenkbaar zijn dat de Koning op vroegtijdig genomen initiatieven zou steunen om met terugwerkende kracht aan de gerechtigden die in de wet worden vermeld verplichtingen op te leggen die zij uit materieel oogpunt niet meer zouden kunnen nakomen op de datum van bekendmaking van de regelgevende teksten waarbij ze worden opgelegd.

-----

---

<sup>(4)</sup> Door het vroegtijdig toepassen van de maatregelen die in het voorontwerp vervat zijn, wordt de wetgever in een situatie geplaatst waarin de Grondwet niet voorziet en worden zijn prerogatieven aangetast.

De kamer was samengesteld uit

|           |              |                  |
|-----------|--------------|------------------|
| de Heren  | Y. KREINS,   | kamervoorzitter, |
|           | J. JAUMOTTE, | staatsraden,     |
| Mevrouwen | M. BAGUET,   |                  |
|           | B. VIGNERON, | griffier.        |

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS