

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.233/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 juni 2007 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 februari 2005 tot uitvoering van de wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering", heeft op 21 juni 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdende met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Bij de wet van 4 september 2002 ⁽¹⁾ worden de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW's) ermee belast, enerzijds, de noodzakelijke ondersteuning en sociale en budgettaire begeleiding te verstrekken aan personen die betalingsmoeilijkheden ondervinden, inzonderheid met hun rekeningen voor gas en elektriciteit, en, anderzijds, financiële maatschappelijke steun toe te kennen aan personen waarvan de schuldenlast van die aard is dat zij, ondanks hun persoonlijke inspanningen, hun gas- en elektriciteitsrekeningen niet meer kunnen betalen (artikel 2 van de wet). Teneinde in laatstgenoemde opdracht te kunnen voorzien, verdeelt de federale Staat jaarlijks de in die wet bepaalde financiële middelen over de OCMW's (artikel 6 van de wet). De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en modaliteiten bepalen waaronder de financiële middelen voorzien in artikel 6 worden aangewend, hun besteding wordt gerechtvaardigd en het saldo wordt gereaffecteerd in geval van niet-gebruik (artikel 7, tweede lid, van de wet).

⁽¹⁾ Wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de niet-aangewende of niet-verantwoorde financiële middelen toegekend voor het jaar 2006 ten belope van vier miljoen euro te reffecteren voor de toekenning van steun bij de aankoop van een gasconvector ter vervanging van een verwarmingsinstallatie op elektriciteit of op steenkool. Die steun bedraagt maximum tweeduizend euro per woning. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 14 februari 2005 tot uitvoering van de wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering gewijzigd.

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2007.

BEVOEGDHEID

1. In advies 32.304/3 van 22 januari 2002 over het voorontwerp dat later de wet van 4 september 2002 is geworden, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, betreffende de bevoegdheid van de federale overheid het volgende opgemerkt:

"Meteen rijst de vraag of de in het ontwerp geregelde aangelegenheid wel behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, en meer bepaald of ze ingepast kan worden in de bevoegdheden inzake maatschappelijk welzijn die de bijzondere wet bij wijze van uitzondering aan de federale overheid heeft voorbehouden. Nu het ontwerp ertoe strekt de O.C.M.W.'s met een bijkomende opdracht te belasten, moet te dezen met name rekening worden gehouden met de uitzondering bedoeld in artikel 5, § 1, II, 2^o, b, van de bijzondere wet, naar luid waarvan de federale overheid bevoegd gebleven is voor:

«b) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen».

Voor het invoeren van een regeling die de O.C.M.W.'s belast met een opdracht om bijstand te verlenen aan personen die hun energierekeningen niet meer kunnen betalen, kan de federale overheid in beginsel inderdaad de nodige bevoegdheid putten in de voornoemde bepaling van de bijzondere wet. Die bepaling heeft immers o.m. betrekking op de aangelegenheden bedoeld in hoofdstuk IV van de organieke wet, waarin precies de taken van de O.C.M.W.'s worden vastgesteld. Daartoe hoort in het algemeen de taak om «aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is» (artikel 57, § 1, eerste lid, van de organieke wet). De federale overheid is dus

.../...

bevoegd om, binnen dat kader, het takenpakket van de O.C.M.W.'s te preciseren, te beperken of uit te breiden" ⁽²⁾.

2. Opdat de thans ontworpen regeling inzake steunverlening inpasbaar zou zijn in het hiervoor in herinnering gebrachte bevoegdheidsrechtelijke kader waarin de wet van 4 september 2002 kan worden gesitueerd, dient die steunverlening te kunnen worden ingepast in de door de OCMW's te verlenen dienstverlening, als een bijkomende taak op dat vlak. De ontworpen tekst is echter dermate vaag gesteld dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld of dit inderdaad het geval is. Zo valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat ook niet-rechthebbenden op de door de OCMW's verleende dienstverlening in aanmerking komen voor de in het ontwerp geregelde steunverlening. De ontworpen regeling kan vanuit het oogpunt van de federale bevoegdheid dan ook slechts doorgang vinden indien zij als een onderdeel van de door de OCMW's te verlenen dienstverlening kan worden beschouwd. Dit dient dan duidelijker tot uitdrukking te worden gebracht in de ontworpen tekst dan thans het geval is.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 7, tweede lid, van de wet van 4 september 2002, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

2. De artikelen 55 tot 58 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp. Aangezien het verwijzen naar die wetsartikelen evenmin nodig is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, dient het derde lid uit de aanhef te worden weggelaten.

⁽²⁾ *Parl. St., Kamer, DOC 50 1664/001.*

OVEREENSTEMMING MET ANDERE HOGERE RECHTSNORMEN

In de ontworpen regeling wordt er voor geopteerd de steunverlening te beperken tot "de aankoop van een gasconvector ter vervanging van een verwarmingsinstallatie op elektriciteit of op steenkool". Door andere mogelijke vormen van aankoop of vervanging van de steunverlening uit te sluiten, wordt een verschil in behandeling op dat vlak gecreëerd. Daarentegen wordt in de ontworpen regeling, wat betreft het in aanmerking komen voor de steunverlening, geen onderscheid gemaakt tussen huurders van woningen en eigenaars van (huur-)woningen, twee categorieën van personen die zich nochtans in een dermate verschillende situatie kunnen bevinden dat een verschillende behandeling in dit geval wel verantwoord kan worden geacht. Op die wijze doet het ontwerp verschillende vragen rijzen op het vlak van de overeenstemming ervan met de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Grondwettelijk Hof, de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdende met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het vierde lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) dient in de Nederlandse tekst te worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 24 april 2007;"

.../...

2. Het zesde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de notificatie van de Ministerraad van 18 maart 2007 en van het begrotingsconclaaf van 16, 17 en 18 maart 2007, dient te worden geschrapt.

3. In het zevende lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt), waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, dient te worden gerefereerd aan artikel 84, § 1, eerste lid, 1/ (niet: 2/), van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 1

Het is gebruikelijk om in een lopende tekst munteenheden voluit te schrijven. Men vervange dan ook in het ontworpen artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 14 februari 2005 de ISO-afkorting "EUR" telkens door het woord "euro".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.233/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, le 4 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 février 2005 pris en exécution de la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'action sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière aux personnes dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies", a donné le 21 juin 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

La loi du 4 septembre 2002 ⁽¹⁾ charge les centres publics d'aide sociale (ci-après: CPAS) d'une part, d'accorder aux personnes qui ont notamment des difficultés à payer leur facture de gaz ou d'électricité, l'accompagnement et la guidance sociale et budgétaire nécessaires et d'autre part, d'octroyer une aide sociale financière aux personnes dont la situation d'endettement est telle qu'elles ne peuvent plus faire face, malgré leurs efforts personnels, au paiement de leurs factures de gaz et d'électricité (article 2 de la loi). Afin d'assurer cette dernière mission, l'État fédéral répartit annuellement entre les CPAS les moyens financiers prévus par cette loi (article 6 de la loi). Le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, fixer les conditions et les modalités selon lesquelles les moyens financiers prévus à l'article 6 sont utilisés, leurs dépenses sont justifiées et le solde réaffecté en cas de non utilisation (article 7, alinéa 2, de la loi).

⁽¹⁾Loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de réaffecter à l'aide à l'achat d'un convecteur au gaz en remplacement d'un chauffage électrique ou au charbon les moyens financiers non utilisés ou non justifiés provenant des fonds de l'année 2006, à concurrence de quatre millions d'euros. Cette aide est limitée à un maximum de deux mille euros par habitation. Pour ce faire, le projet modifie l'arrêté royal du 14 février 2005 pris en exécution de la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'action sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies.

Le texte en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2007.

COMPÉTENCE

1. Dans son avis 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur l'avant-projet qui a donné lieu à la loi du 4 septembre 2002, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit sur la compétence de l'autorité fédérale:

"D'emblée se pose la question de savoir si la matière réglée dans le projet relève bien de la compétence de l'autorité fédérale et, plus particulièrement, si elle peut s'inscrire dans le cadre des compétences en matière d'aide sociale que la loi spéciale a réservées à l'autorité fédérale à titre d'exception. Le projet visant à confier une mission supplémentaire aux C.P.A.S., il faut en l'occurrence tenir compte notamment de l'exception visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 2/, b, de la loi spéciale, selon lequel l'autorité fédérale est demeurée compétente pour:

«b) les matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires».

Pour l'introduction d'une réglementation chargeant les C.P.A.S. d'une mission d'aide aux personnes qui ne peuvent plus payer leurs factures d'énergie, l'autorité fédérale peut effectivement en principe puiser la compétence nécessaire dans la disposition précitée de la loi spéciale. En effet, cette disposition porte notamment sur les matières visées au chapitre IV de la loi organique, qui fixe précisément les missions des C.P.A.S. La mission visant à «assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité» (article 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique) en fait généralement partie. L'autorité fédérale est donc compétente pour préciser, limiter ou étendre, dans ce cadre, l'ensemble des missions des C.P.A.S." ⁽²⁾.

2. Pour que les mesures d'aide actuellement en projet puissent s'inscrire dans le cadre des compétences légales rappelées ci-dessus, dans lequel la loi du 4 septembre

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 1664/001.

2002 peut être située, celles-ci doivent pouvoir être considérées comme une tâche complémentaire susceptible de s'accorder avec les prestations que les CPAS sont tenus de fournir. Le texte en projet est cependant formulé d'une manière à ce point vague qu'on ne peut conclure avec certitude que tel est bien le cas. Il ne peut ainsi pas être exclu, *a priori*, que des personnes qui ne bénéficient pas des prestations des CPAS entrent également en ligne de compte pour les mesures d'aide prévues par le projet. Du point de vue de la compétence fédérale, les dispositions en projet ne peuvent dès lors se concrétiser que si elles peuvent être considérées comme un élément des prestations que les CPAS sont tenus de fournir. Le texte en projet doit par conséquent l'exprimer plus clairement qu'il ne le fait actuellement.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. La réglementation en projet trouve un fondement juridique à l'article 7, alinéa 2, de la loi du 4 septembre 2002, à laquelle fait référence le premier alinéa du préambule.

2. Les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, auxquelles fait référence le troisième alinéa du préambule, ne procurent pas de fondement juridique au projet. La référence à ces dispositions législatives n'étant pas davantage nécessaire à une bonne compréhension du texte en projet, le troisième alinéa doit être omis du préambule.

COMPATIBILITÉ AVEC D'AUTRES NORMES JURIDIQUES SUPÉRIEURES

L'option retenue dans le texte en projet limite les mesures d'aide à "l'aide à l'achat d'un convecteur au gaz en remplacement d'un chauffage électrique ou au charbon". En excluant de l'aide d'autres formes possibles d'achat ou de remplacement, on crée une différence de traitement à cet égard. En revanche, en ce qui concerne la possibilité d'obtenir l'aide, le texte en projet ne fait pas de distinction entre les locataires et les propriétaires de logements (donnés en location), deux catégories de personnes qui se trouvent cependant dans des situations à ce point différentes que dans ce cas un

.../...

traitement différent peut par contre être considéré comme justifié. Ce faisant, le projet soulève plusieurs questions relatives à sa compatibilité avec les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination.

À cet égard, il convient de rappeler que selon une jurisprudence constante, notamment de la Cour constitutionnelle, les principes constitutionnels n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause, les principes de l'égalité et de la non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le texte néerlandais du quatrième alinéa du préambule (qui devient le troisième alinéa) doit être rédigé comme suit:

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 24 april 2007;"

2. Le sixième alinéa du préambule, qui fait référence à la notification du Conseil des Ministres du 18 mars 2007 et au conclave budgétaire des 16, 17 et 18 mars 2007, doit être supprimé.

3. Le septième alinéa du préambule (devenant le cinquième alinéa), qui fait référence à l'avis du Conseil d'État, doit faire état de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/ (et non 2/), des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Article 1^{er}

Il est d'usage dans un texte continu d'écrire les unités monétaires en toutes lettres. Dans l'article 5, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 14 février 2005, on remplacera dès lors chaque fois le symbole ISO "EUR" par le mot "euros".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME