

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.048/1
VAN 29 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 januari 2008 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "streckende tot verruiming van de doelgroep die een toelage van het Sociaal Stookoliefonds kan genieten", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 door de omstandigheid dat

"le législateur a inséré dans la loi programme du 27 décembre 2004, un article 215 permettant au Roi d'augmenter les montants prévus dans le cadre du Fonds social Mazout afin de pallier une crise énergétique; que le prix du baril de pétrole ne cesse d'augmenter cet hiver; que cette augmentation a une répercussion sur le prix du mazout de chauffage; que face à cette flambée des prix les ménages les plus précarisés ont de plus en plus difficile à se chauffer, il est indispensable de prendre des mesures urgentes".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in de eerste plaats toe om in een bijkomende categorie van verbruikers met een laag inkomen te voorzien die in aanmerking kunnen komen voor een verwarmingstoelage van het Sociaal Stookoliefonds. Het ontwerp vult daartoe artikel 205, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 aan met de beschrijving van een vierde categorie van verbruikers (artikel 1 van het ontwerp).

.../...

Daarnaast beoogt het ontwerp het bedrag van de voornoemde verwarmingstoelage te verhogen, rekening houdende met de onderscheiden categorieën van verbruikers, en vervangt het daartoe artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 9 januari 2005 ⁽¹⁾ (artikel 2).

Tot slot beoogt het ontwerp het bedrag van de verwarmingstoelage per verwarmingsperiode te verhogen in het geval bedoeld in artikel 1*bis* van het koninklijk besluit van 9 januari 2005 ⁽²⁾ (artikel 3).

2. Kan de ontworpen verhoging van de bedragen van de verwarmingstoelage worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 207 en 215 van de programmawet van 27 december 2004, dan rijst daarentegen de vraag naar de rechtsgrond voor de ontworpen uitbreiding van de categorieën van verbruikers die zijn opgenomen in artikel 205, § 1, van dezelfde programmawet.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet geen wetsbepaling die de Koning machtigt om het doelpubliek van de toelageregeling te verruimen tot andere categorieën van verbruikers dan die welke worden opgesomd in artikel 205, § 1, van de programmawet, laat staan om daartoe de genoemde wetsbepaling te wijzigen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ 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 Stookoliefonds.

⁽²⁾ Artikel 1*bis* van het koninklijk besluit van 9 januari 2005 stelt het bedrag van de verwarmingstoelage per verwarmingsperiode vast "zodra de op de factuur vermelde prijs per liter van huisbrandolie aan de pomp of verwarmingspetroleum aan de pomp gelijk is aan of hoger (is) dan de eerste drempelwaarde die overeenkomstig artikel 1 van dit besluit voor huisbrandolie in bulk of bulkpropaangas wordt vastgesteld".

⁽³⁾ Het wetsvoorstel dat aan de basis ligt van de latere wet van 7 januari 2008 beoogde oorspronkelijk een gelijkaardige categorie van verbruikers als die welke wordt vermeld in artikel 1 van het ontwerp, in te schrijven in artikel 205, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 (*Parl. St. Kamer*, DOC 52 0376/001, 8).

Artikel 215 van de programmawet, zoals dat in een nieuwe lezing werd hersteld bij de wet van 7 januari 2008, verleent immers aan de Koning uitsluitend de bevoegdheid om de bedragen van de verwarmingstoelage op te trekken, het opschrift van de laatstgenoemde wet ten spijt ⁽⁴⁾. In die bepaling vindt de Koning, net zomin als in artikel 207 of in een andere bepaling van de programmawet van 27 december 2004, de bevoegdheid om het aantal categorieën van personen die voor een verwarmingstoelage in aanmerking kunnen komen, uit te breiden ⁽⁵⁾.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat, in de huidige stand van de wetgeving, de artikelen 1 en 2, 2/ ⁽⁶⁾, van het ontwerp, bij gebrek aan rechtsgrond niet in het ontworpen besluit kunnen worden behouden.

VORMVEREISTEN

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde stukken kan niet worden afgeleid dat de Minister van Begroting zijn akkoord heeft verleend met betrekking tot de ontworpen regeling, noch dat er advies is gegeven door de Inspectie van Financiën. In voorkomend geval zal alsnog aan die vormvereisten moeten worden voldaan.

⁽⁴⁾ Het opschrift van de wet van 7 januari 2008 luidt: "Wet strekkende tot een verruiming van de doelgroep die een toelage van het Sociaal Stookoliefonds kan genieten en tot verhoging van de hoeveelheid stookolie die recht geeft op die toelage".

⁽⁵⁾ Het gebrek aan rechtsgrond kan niet worden verholpen met verwijzing naar de gebruiksvriendelijkheid op administratief vlak die erin zou bestaan dat de verhoging van de bedragen wordt gekoppeld aan de wetgeving betreffende de maximumfactuur, zoals door de gemachtigde van de regering werd verduidelijkt.

⁽⁶⁾ Artikel 2, 2/, van het ontwerp refereert aan "de vierde categorie van verbruikers met een laag inkomen", zoals artikel 1 van het ontwerp die in artikel 205, § 1, van de programmawet van 27 december 2004, beoogt in te schrijven, en hangt derhalve samen met het voornoemde artikel 1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Aangezien de artikelen 1 en 2, 2/, uit het ontwerp moeten worden gelicht, beantwoordt het opschrift van het ontwerp niet meer aan de draagwijdte ervan. Het opschrift dient derhalve enkel aan te geven dat het een wijziging betreft van het koninklijk besluit van 9 januari 2005.

Aanhef

1. Het derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de notificatie van de Ministerraad op 11 januari 2008, moet worden weggelaten.
2. De aanhef zal moeten worden aangevuld met de verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën en naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, eenmaal aan deze vormvereisten is voldaan.

Artikel 2

De redactie en de indeling van artikel 2 van het ontwerp - dat, gelet op het wegvallen van artikel 1, dient te worden vernummerd ⁽⁷⁾ - moeten worden aangepast. Zo dient niet enkel de indeling van het ontworpen artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 9 januari 2005 in 1/ en 2/ te vervallen, maar moet tevens worden geëxpliciteerd dat de beoogde categorieën van verbruikers die zijn van artikel 205, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Ook de overige bepalingen die in het ontwerp worden behouden, moeten uiteraard worden vernummerd.

⁽⁸⁾ De verwijzing naar de in artikel 205, § 1, van de programmawet opgesomde categorieën van verbruikers kan evenzeer als zijnde overbodig worden weggelaten, gelet op het wegvallen van de in artikel 2, 2/, van het ontwerp bedoelde "vierde categorie van verbruikers met een laag inkomen".

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.048/1
DU 29 JANVIER 2008

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 25 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet arrêté royal "visant à élargir le public cible pouvant bénéficier d'une allocation de chauffage du Fonds social Mazout", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

"le législateur a inséré dans la loi programme du 27 décembre 2004, un article 215 permettant au Roi d'augmenter les montants prévus dans le cadre du Fonds social Mazout afin de pallier une crise énergétique; que le prix du baril de pétrole ne cesse d'augmenter cet hiver; que cette augmentation a une répercussion sur le prix du mazout de chauffage; que face à cette flambée des prix les ménages les plus précarisés ont de plus en plus de difficulté à se chauffer, il est indispensable de prendre des mesures urgentes".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a en premier lieu pour objet d'instaurer une catégorie supplémentaire de consommateurs à faibles revenus pouvant entrer en ligne de compte pour une allocation de chauffage du Fonds social Mazout. À cet effet, le projet complète l'article 205, § 1^{er}, de la loi programme du 27 décembre 2004 par la définition d'une quatrième catégorie de consommateurs (article 1^{er} du projet).

Le projet vise ensuite à augmenter l'allocation de chauffage précitée, suivant les différentes catégories de consommateurs, et remplace à cet effet l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 janvier 2005 ⁽¹⁾ (article 2).

Le projet entend enfin augmenter le montant de l'allocation de chauffage par période de chauffe dans le cas visé à l'article 1*bis* de l'arrêté royal du 9 janvier 2005 ⁽²⁾ (article 3).

2. Si l'on peut considérer que l'augmentation envisagée des montants de l'allocation de chauffage trouve un fondement juridique dans les articles 207 et 215 de la loi-programme du 27 décembre 2004, on doit par contre s'interroger sur le fondement juridique de l'élargissement en projet du public cible en ajoutant une catégorie aux catégories de consommateurs mentionnées à l'article 205, § 1^{er}, de cette même loi-programme.

Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas de disposition légale autorisant le Roi à élargir le public cible du système d'allocation à d'autres catégories de consommateurs que celles énumérées à l'article 205, § 1^{er}, de la loi programme, ni moins encore à modifier cette disposition légale à cette fin ⁽³⁾.

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ L'article 1*bis* de l'arrêté royal du 9 janvier 2005 fixe le montant de l'allocation de chauffage par période de chauffe "(d)ès que le prix par litre, mentionné sur la facture, du gasoil de chauffage à la pompe ou du pétrole lampant à la pompe, est supérieur ou égal au premier seuil d'intervention prévu à l'article 1^{er} du présent arrêté, pour le gasoil de chauffage en vrac et le propane en vrac".

⁽³⁾ La proposition de loi qui a donné lieu à la loi ultérieure du 7 janvier 2008 prévoyait initialement d'inscrire dans l'article 205, § 1^{er}, de la loi programme du 27 décembre 2004, une catégorie de consommateurs similaire à celle mentionnée à l'article 1^{er} du projet (*Doc. parl. Chambre*, DOC 52 0376/001, 8).

L'article 215 de la loi programme, tel qu'il a été rétabli dans une nouvelle version par la loi du 7 janvier 2008, habilite en effet le Roi uniquement à relever les montants de l'allocation de chauffage, nonobstant l'intitulé de cette dernière loi ⁽⁴⁾. Le Roi ne puise dans cette disposition, pas plus que dans l'article 207 ou dans une autre disposition de la loi programme du 27 décembre 2004, le pouvoir d'étendre le nombre de catégories de personnes susceptibles d'entrer en ligne de compte pour une allocation de chauffage ⁽⁵⁾.

3. Il résulte de ce qui précède que, dans l'état actuel de la législation, les articles 1^{er} et 2, 2/ ⁽⁶⁾, du projet, ne peuvent être maintenus dans l'arrêté en projet, faute de fondement juridique.

FORMALITÉS

Les pièces communiquées au Conseil d'État, section de législation, ne permettent pas de déterminer si le Ministre du Budget a donné son accord sur les dispositions en projet, ni si l'Inspection des finances a émis un avis. Le cas échéant, il conviendra d'encore accomplir ces formalités.

⁽⁴⁾ L'intitulé de la loi du 7 janvier 2008 s'énonce : "Loi visant à élargir le public-cible pouvant bénéficier d'une allocation de chauffage du Fonds social Mazout et à augmenter la quantité de mazout donnant droit à cette allocation".

⁽⁵⁾ L'absence de fondement juridique ne saurait être palliée par une référence à la latitude administrative qui consisterait à lier l'augmentation des montants à la législation sur le maximum à facturer, comme l'a précisé le délégué du gouvernement.

⁽⁶⁾ L'article 2, 2/, du projet se réfère à "la quatrième catégorie des consommateurs à faibles revenus", que l'article 1^{er} du projet vise à inscrire à l'article 205, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2004, et est donc lié à l'article 1^{er} précité.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Étant donné que les articles 1^{er} et 2, 2/, doivent être retirés du projet, l'intitulé de celui-ci n'en recouvre plus la portée. L'intitulé doit donc uniquement indiquer qu'il s'agit d'une modification de l'arrêté royal du 9 janvier 2005.

Préambule

1. Le troisième alinéa du préambule, qui vise la notification du Conseil des ministres du 11 janvier 2008, doit être omis.

2. Il faudra compléter le préambule par une référence à l'avis de l'Inspection des finances et à l'accord du Ministre du Budget, dès que ces formalités auront été accomplies.

Article 2

La rédaction et la division de l'article 2 du projet - dont la numérotation sera modifiée ⁽⁷⁾ en raison de la suppression de l'article 1^{er} - devront être adaptées. Ainsi, il faut non seulement supprimer la division de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 janvier 2005 en 1/ et 2/, mais aussi préciser que les catégories de consommateurs sont celles de l'article 205, § 1^{er}, de la loi programme du 27 décembre 2004 ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ La numérotation des autres dispositions du projet devra elle aussi être évidemment modifiée.

⁽⁸⁾ La référence aux catégories de consommateurs, énumérées à l'article 205, § 1^{er}, de la loi programme, peut de même être omise comme étant superflue, vu la suppression de la "quatrième catégorie des consommateurs à faibles revenus", mentionnée à l'article 2, 2/, du projet.

La chambre était composée de

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

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. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME