

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.229/1
VAN 25 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 september 2008 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijzigingen aan het Sociaal Stookoliefonds", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de aanhef van het ontworpen besluit ⁽¹⁾ gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de prijs van een vat olie blijft stijgen; dat deze stijging een weerslag heeft op de prijs van de stookolie; dat de meest preciaire huishoudens door deze plotselinge prijsstijging meer en meer moeilijkheden ondervinden om zich te verwarmen; dat de nieuwe verwarmingsperiode begint op 1 september 2008; dat de maatregel dient aangepast aan de evolutie van de welvaart; dat de nieuwe interventiedrempels gekend dienen te zijn; dat de richtlijnen dus zo snel mogelijk aan de OCMW's dienen te worden overgemaakt, zodat deze de nodige voorbereidingen kunnen treffen".

*

* *

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 strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in 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 Stookoliefonds.

⁽¹⁾ In strijd met artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden de betrokken redenen niet vermeld in de adviesaanvraag, maar enkel in de aanhef van het ontworpen besluit. Aan die vaststelling wordt niet verholpen doordat de gemachtigde naderhand, door middel van een door hem ondertekende brief, de redenen tot staving van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag heeft meegedeeld aan de Raad van State.

De ontworpen wijzigingen komen er vooreerst op neer dat, ten behoeve van de categorieën van verbruikers met een laag inkomen, bedoeld in artikel 205, § 1, 1/, 2/ en 3/, van de programmawet van 27 december 2004, die in aanmerking komen voor een verwarmingstoelage van het Sociaal Stookoliefonds, de drempelwaarden worden verhoogd, en dat, ten aanzien van dezelfde categorieën van verbruikers, het bedrag van de toelage per liter wordt verhoogd van minimum 3 cent per liter tot maximaal 20 cent per liter (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp).

Daarnaast wordt voor de categorie van verbruikers, bedoeld in artikel 205, § 1, 4/, van de programmawet van 27 december 2004, bepaald dat de laagste drempelwaarde wordt gehanteerd en dat de toelage overeenstemt met een forfaitair bedrag van 105 euro per verwarmingsperiode. Voorts wordt, steeds wat de verbruikers, bedoeld in artikel 205, § 1, 4/, van de programmawet van 27 december 2004 betreft, in een verplichte levering van een hoeveelheid brandstof in bulk van minimum 750 liter voorzien (artikel 3 van het ontwerp).

Voorts worden de vereisten vereenvoudigd op het vlak van de bewijsstukken die door de aanvragers van de verwarmingstoelage aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn moeten worden voorgelegd en wordt aan het voornoemde centrum elektronische toegang verleend tot de gegevens van de federale overheidsdienst financiën "met het oog op het verifiëren van de bedragen voorzien in artikel 205 van de programmawet van 27 december 2004" (artikel 4 van het ontwerp).

2. Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt onder randnummer 3, kunnen de ontworpen wijzigingen worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 207, 210, derde lid, en 215 van de programmawet van 27 december 2004.

Aangezien het ontwerp geen wijzigingen beoogt aan te brengen in de categorieën van begunstigden, noch een wijziging bevat op het vlak van de wijze waarop het inkomen van die categorieën moet worden berekend, bieden de artikelen 205 en 206 van de voornoemde programmawet, waarvan eveneens melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerp, geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet geen wetsbepaling die de Koning ertoe machtigt om aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegang te verlenen tot de gegevens van de federale overheidsdienst financiën (ontworpen artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 9 januari 2005; artikel 4 van het ontwerp). De betrokken machtiging impliceert nochtans een mogelijke inmenging in het privé-leven, in welk verband uit artikel 22 van de Grondwet valt af te leiden dat deze enkel kan gebeuren op grond van een voldoende nauwkeurige machtiging door de wetgever en mits deze laatste vooraf de essentiële elementen van deze inmenging heeft vastgesteld⁽²⁾. Geen van de bepalingen van hoofdstuk III van titel VI, van de programmawet van 27 december 2004, inzake het Sociaal Stookoliefonds, houden dergelijke machtiging in⁽³⁾. Hieruit volgt dat het ontworpen artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 9 januari 2005, niet ongewijzigd in het ontwerp kan worden behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

In diverse artikelen van het ontwerp wordt melding gemaakt van "de categorieën 1/ tot en met 3/ van verbruikers met een laag inkomen" of van "categorie 4 van verbruikers". Alhoewel dit niet wordt bepaald in het koninklijk besluit van 9 januari 2005, worden hiermee de categorieën van verbruikers bedoeld die worden beschreven in artikel 205, § 1, 1/ tot 4/, van de programmawet van 27 december 2004. De leesbaarheid en de begrijpelijkheid van het ontwerp zouden ermee zijn gebaat indien erin expliciet naar de laatstgenoemde wetsbepaling zou worden verwezen.

⁽²⁾ Zie in die zin o.m. Grondwettelijk Hof nr. 95/2008, 26 juni 2008, B. 42.

⁽³⁾ Derhalve ook artikel 210, derde lid, van de programmawet van 27 december 2004 niet, waarin de Koning in algemene zin wordt opgedragen om "de bewijzen (te bepalen) die de verbruiker moet leveren om de verwarmingstoelage te verkrijgen".

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Het ontwerp beoogt uitsluitend het koninklijk besluit van 9 januari 2005 te wijzigen en heeft derhalve niet de algemene draagwijdte die het opschrift laat uitschijnen. Men passe de redactie van het opschrift van het ontwerp derhalve beter aan als volgt:

"Koninklijk besluit tot wijziging van 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 Stookoliefonds".

Aanhef

Rekening houdende met wat is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op de programmawet van 27 december 2004, artikel 207, artikel 210, derde lid, en artikel 215, hersteld bij de wet van 7 januari 2008; ⁽⁴⁾".

Artikel 4

In het ontworpen artikel 3, § 2, c), van het koninklijk besluit van 9 januari 2005 stemmen de woorden "een bewijs van de beheerder van het gebouw", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "une attestation du propriétaire ou du gestionnaire de l'immeuble", in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

⁽⁴⁾ Rekening houdende met de nieuwe richtlijnen op het vlak van de wetgevingstechniek werden in het tekstvoorstel de woorden "inzonderheid op" geschrapt. *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 27, formule 3-2-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 5

Luidens artikel 5 van het ontwerp treedt de ontworpen regeling in werking op (lees: heeft de ontworpen regeling uitwerking met ingang van) 1 september 2008.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de terugwerkende kracht die artikel 5 van het ontwerp aan de ontworpen regeling beoogt te geven, kan worden ingepast in één van de voornoemde gevallen, kan deze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 45.229/1

DU 25 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Intégration sociale, le 22 septembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant modifications du Fonds social Mazout", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans le préambule de l'arrêté en projet ⁽¹⁾ par le fait que

"le prix du baril de pétrole ne cesse d'augmenter; 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; que la nouvelle période de chauffe débute le 1^{er} septembre 2008; que la mesure doit être adaptée à l'évolution du bien-être; que les nouveaux seuils d'intervention doivent être connus; que dès lors l'ensemble des instructions doivent être communiquées le plus rapidement possible aux CPAS afin que ceux-ci puissent s'organiser".

*

* *

En application de 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 soumis pour avis vise à apporter diverses modifications à 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.

Les modifications en projet reviennent tout d'abord à augmenter les seuils d'intervention en faveur des catégories de consommateurs à faibles revenus, visés à

⁽¹⁾ Contrairement à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les motifs visés ne sont pas mentionnés dans la demande d'avis, mais seulement dans le préambule de l'arrêté en projet. La communication ultérieure par le délégué au Conseil d'État, par une lettre qu'il signe, des motifs justifiant le caractère urgent de la demande d'avis, n'y change rien.

l'article 205, § 1^{er}, 1/, 2/, et 3/, de la loi-programme du 27 décembre 2004, qui peuvent bénéficier d'une allocation de chauffage du Fonds social mazout et, à l'égard de ces mêmes catégories de consommateurs, à majorer le montant de l'allocation par litre de 3 cents minimum par litre à 20 cents maximum par litre (articles 1^{er} à 3 du projet).

En outre, en ce qui concerne la catégorie de consommateurs visée à l'article 205, § 1^{er}, 4/, de la loi-programme du 27 décembre 2004, il est précisé que c'est le seuil d'intervention le plus bas qui s'applique et que l'allocation correspond à un montant forfaitaire de 105 euros par période de chauffe. Par ailleurs, toujours en ce qui concerne les consommateurs visés à l'article 205, § 1^{er}, 4/, de la loi-programme du 27 décembre 2004, il est prévu une livraison obligatoire d'une quantité de combustible en vrac de 750 litres au minimum (article 3 du projet).

D'autre part, le projet simplifie les conditions relatives aux preuves que les demandeurs de l'allocation de chauffage doivent fournir au centre public d'action sociale et donne à ce dernier un accès électronique aux données du Service public fédéral Finances "en vue de vérifier les montants prévu(s) à l'article 205 de la loi-programme du 27 décembre 2004" (article 4 du projet).

2. Sous réserve de l'observation formulée sous le point 3, on peut considérer que les modifications en projet trouvent un fondement juridique dans les articles 207, 210, alinéa 3, et 215 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

Dès lors que le projet n'entend modifier ni les catégories de bénéficiaires, ni le mode de calcul des revenus de ces catégories, les articles 205 et 206 de la loi-programme précitée, qui sont également visés dans le préambule du projet, ne procurent aucun fondement juridique au projet.

3. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit aucune disposition législative habilitant le Roi à permettre l'accès des centres publics d'action sociale aux données du Service public fédéral Finances (article 3, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 9 janvier 2005; article 4 du projet). L'habilitation concernée implique pourtant une immixtion éventuelle dans la vie privée, pour laquelle il se déduit de l'article 22 de la

.../...

Constitution qu'elle ne peut se produire que sur la base d'une habilitation définie de manière suffisamment précise par le législateur et pour autant que celui-ci en ait fixé préalablement les éléments essentiels ⁽²⁾. Aucune des dispositions du chapitre III du titre VI, de la loi-programme du 27 décembre 2004, concernant le Fonds social mazout, ne comporte une telle délégation ⁽³⁾. Il en résulte que l'article 3, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 9 janvier 2005, ne peut être maintenu en l'état dans le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Différents articles du projet mentionnent "les catégories 1/ à 3/ des consommateurs à faibles revenus" ou "la catégorie 4 des consommateurs". Bien que l'arrêté royal du 9 janvier 2005 ne le précise pas, sont visées ici les catégories de consommateurs définies à l'article 205, § 1^{er}, 1/ à 4/, de la loi-programme du 27 décembre 2004. Le projet gagnerait en lisibilité et en intelligibilité s'il faisait explicitement référence à cette dernière disposition législative.

⁽²⁾ Voir en ce sens, notamment, Cour constitutionnelle n/ 95/2008, 26 juin 2008, B. 42.

⁽³⁾ Et donc pas non plus l'article 210, alinéa 3, de la loi-programme du 27 décembre 2004 qui, d'une manière générale, charge le Roi de "détermine(r) les preuves que le demandeur doit fournir en vue de recevoir l'allocation de chauffage".

Observations particulières

Intitulé

Le projet entend exclusivement modifier l'arrêté royal du 9 janvier 2005 et par conséquent, n'a pas la portée générale qu'annonce l'intitulé. Mieux vaudrait, dès lors, adapter la formulation de l'intitulé du projet comme suit:

"Arrêté royal modifiant 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".

Préambule

Compte tenu de l'observation relative au fondement juridique du projet, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit:

"Vu la loi-programme du 27 décembre 2004, l'article 207, l'article 210, alinéa 3, et l'article 215, rétabli par la loi du 7 janvier 2008; ⁽⁴⁾".

Article 4

À l'article 3, § 2, c), en projet, de l'arrêté royal du 9 janvier 2005, les mots "une attestation du propriétaire ou du gestionnaire de l'immeuble", dans le texte français, ne correspondent pas aux mots "een bewijs van de beheerder van het gebouw", dans le texte néerlandais. Il faudra éliminer cette discordance.

⁽⁴⁾ Compte tenu des nouvelles règles de légistique, le mot "notamment" a été supprimé dans la proposition de texte. *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 27, formule 3-2-2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 5

Selon l'article 5 du projet, les dispositions en projet entrent en vigueur (lire: produisent leurs effets) le 1^{er} septembre 2008.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité que l'article 5 du projet entend conférer aux dispositions en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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