

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.117/1
VAN 3 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 februari 2009 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de verwarmingstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds", heeft 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 gemotiveerd door het feit

"que la loi programme du 22 décembre 2008 prévoit que l'allocation de chauffage fonctionne par période de chauffe d'une année civile; que cette saison commence dès lors le 1^{er} janvier 2009, qu'il est indispensable de prendre un arrêté royal d'exécution afin que les mesures prévues dans la loi programme puissent s'appliquer; que dès lors l'ensemble des instructions doivent être communiquées le plus rapidement possible aux CPAS afin que ceux-ci puissent s'organiser".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 bevat een regeling betreffende de verwarmingstoelage die wordt toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds. Deze regeling komt in de plaats van die 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. Dat koninklijk besluit gaf uitvoering aan een aantal bepalingen van de programmawet van 27 december 2004, die evenwel werden opgeheven bij artikel 263 van de programmawet van 22 december 2008. Ter vervanging van de in de programmawet van 27 december 2004 vervatte regeling werd in de artikelen 249 tot 264 van de programmawet van 22 december 2008 een nieuwe regeling opgenomen betreffende de voornoemde

.../...

verwarmingstoelage, die in ruime mate gelijklopend is met de vroegere, in de programmawet van 27 december 2004 opgenomen regeling.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen van de programmawet van 22 december 2008 waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef, met dien verstande dat in dat verband de hiernavolgende opmerkingen dienen te worden geformuleerd.

2.1. Aangezien in artikel 6 van het ontwerp niet enkel de gegevens worden opgesomd die moeten worden vermeld in de rekeningen, maar erin tevens de wijze wordt geregeld waarop de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de afgesloten rekeningen moeten laten geworden aan de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie⁽¹⁾, dient daarvoor rechtsgrond te worden geput uit artikel 259, § 2, van de programmawet van 22 december 2008⁽²⁾, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet beschikt.

2.2. 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 (artikel 5, § 3, 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⁽³⁾. Geen van de bepalingen van hoofdstuk 3 van titel 10, van de

⁽¹⁾ In artikel 259, § 2, van de programmawet van 22 december 2008 wordt melding gemaakt van de "Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie".

⁽²⁾ Artikel 259, § 2, van de programmawet van 22 december 2008 luidt: "De afgesloten rekeningen worden voor 1 maart overgemaakt aan de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie. De Koning bepaalt de gegevens die hierin vermeld moeten worden".

⁽³⁾ Zie in die zin o.m. Grondwettelijk Hof nr. 95/2008, 26 juni 2008, B. 42.

programmawet van 22 december 2008, inzake het Sociaal Stookoliefonds, houden dergelijke machtiging in ⁽⁴⁾. Hieruit volgt dat artikel 5, § 3, van het ontwerp niet ongewijzigd kan worden behouden.

2.3. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat, voor de derde categorie van verbruikers met een laag inkomen, het bedrag van de verwarmingstoelage door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wordt aangewend voor de volledige of gedeeltelijke betaling van de factuur. De in de programmawet van 22 december 2008 vervatte regeling gaat evenwel uit van de betaling van de verwarmingstoelage aan de gerechtigde verbruiker ⁽⁵⁾. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet derhalve niet welke bepaling van die wet de Koning zou machtigen om het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn toe te laten om de aan de verbruiker te betalen verwarmingstoelage zelf te bestemmen voor de volledige of gedeeltelijke betaling van de factuur.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer zou het koninklijk besluit van 9 januari 2005 moeten worden opgeheven. Het ontwerp zou daartoe met een bepaling in die zin moeten worden aangevuld. Naar dat koninklijk besluit moet dan ook worden verwezen in de aanhef van het ontwerp.

⁽⁴⁾ Derhalve ook artikel 256, derde lid, van de programmawet van 22 december 2008 niet, waarin de Koning in algemene zin wordt opgedragen om "de bewijzen (te bepalen) die de verbruiker moet leveren om de verwarmingstoelage te verkrijgen".

⁽⁵⁾ Zo bepaalt artikel 257, § 3, van de programmawet van 22 december 2008 dat de verwarmingstoelage ten laatste binnen een termijn van vijftien dagen na de beslissing wordt betaald.

2. In diverse artikelen van het ontwerp wordt, op algemene wijze, melding gemaakt van "de eerste categorie", "de tweede categorie" en "de derde categorie" ⁽⁶⁾. Alhoewel dit niet wordt bepaald, worden hiermee de categorieën van verbruikers bedoeld die worden beschreven in artikel 251, § 1, 1/ tot 3/, van de programmawet van 22 december 2008. De leesbaarheid en de begrijpelijkheid van het ontwerp zouden ermee zijn gebaat indien erin expliciet naar de laatstgenoemde wetsbepalingen zou worden verwezen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, late men de aanhef aanvangen met de volgende twee leden :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;

Gelet op de programmawet van 22 december 2008, artikelen 253, 254, 256, 259, § 2, en 261;"

2. In de aanhef van het ontwerp dient niet te worden verwezen naar de notificatie van de Ministerraad van 19 december 2008. Wel verwijze men naar de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor begroting van 18 december 2008.

⁽⁶⁾ In artikel 7 van het ontwerp wordt geëxpliciteerd dat het gaat om "de derde 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. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.117/1
DU 3 MARS 2009

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 26 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "concernant l'allocation de chauffage octroyée par le centre public d'action sociale dans le cadre 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 par le fait:

"que la loi programme du 22 décembre 2008 prévoit que l'allocation de chauffage fonctionne par période de chauffe d'une année civile; que cette saison commence dès lors le 1^{er} janvier 2009, qu'il est indispensable de prendre un arrêté royal d'exécution afin que les mesures prévues dans la loi programme puissent s'appliquer; que dès lors l'ensemble des instructions doivent être communiquées le plus rapidement possible aux CPAS afin que ceux-ci puissent s'organiser".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis comporte des dispositions concernant l'allocation de chauffage octroyée par les centres publics d'action sociale dans le cadre du Fonds social Mazout. Ces dispositions remplacent 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. Cet arrêté royal exécutait une série de dispositions de la loi-programme du 27 décembre 2004, dispositions cependant abrogées par l'article 263 de la loi-programme du 22 décembre 2008. Se substituant aux dispositions figurant dans la loi-programme du 27 décembre 2004, de nouvelles dispositions concernant l'allocation de chauffage précitée ont été inscrites aux articles 249 à 264 de la loi-programme du 22 décembre 2008, dispositions correspondant dans une large mesure à celles figurant dans la loi-programme du 27 décembre 2004.

.../...

2. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles de la loi-programme du 22 décembre 2008 auxquels se réfère le premier alinéa du préambule, étant entendu qu'il convient de formuler à cet égard les observations suivantes.

2.1. Étant donné que l'article 6 du projet n'énumère pas seulement les données qui doivent figurer dans les comptes, mais règle par ailleurs les modalités selon lesquelles les centres publics d'action sociale doivent faire parvenir les comptes arrêtés au Service public fédéral de programmation Intégration sociale ⁽¹⁾, il convient d'invoquer comme fondement juridique à cet égard l'article 259, § 2, de la loi-programme du 22 décembre 2008 ⁽²⁾, lu en combinaison avec le pouvoir général d'exécution dont le Roi dispose en vertu de l'article 108 de la Constitution.

2.2. 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 5, § 3, du projet). Or, l'habilitation concernée implique 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 ⁽³⁾. Aucune des dispositions du chapitre 3 du titre 10, de la loi-programme du 22 décembre 2008, concernant le Fonds social mazout, ne comporte une telle délégation ⁽⁴⁾. Il en résulte que l'article 5, § 3, du projet ne peut être maintenu en l'état.

⁽¹⁾ L'article 259, § 2, de la loi-programme du 22 décembre 2008 mentionne le "Service public fédéral de Programmation Intégration et Économie sociales, Lutte contre la Pauvreté".

⁽²⁾ L'article 259, § 2, de la loi-programme du 22 décembre 2008 s'énonce comme suit: "Avant le 1^{er} mars, les comptes arrêtés sont transmis au Service public fédéral de Programmation Intégration et Économie sociales, Lutte contre la Pauvreté. Le Roi détermine les données qui doivent y figurer".

⁽³⁾ Voir en ce sens, notamment, Cour constitutionnelle n/ 95/2008, 26 juin 2008, B. 42.

⁽⁴⁾ Et donc pas non plus l'article 256, alinéa 3, de la loi-programme du 22 décembre 2008 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".

2.3. L'article 7 du projet dispose que, pour la troisième catégorie de consommateurs à faibles revenus, le montant de l'allocation de chauffage est utilisé par le centre public d'action sociale pour le paiement total ou partiel de la facture. Toutefois, le régime prévu par la loi-programme du 22 décembre 2008 part du principe que l'allocation de chauffage est versée au consommateur bénéficiaire ⁽⁵⁾. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit par conséquent pas quelle disposition de cette loi habiliterait le Roi à autoriser le centre public d'action sociale à affecter lui-même l'allocation de chauffage payable au consommateur au paiement total ou partiel de la facture.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Par souci de clarté des relations juridiques, l'arrêté royal du 9 janvier 2005 devrait être abrogé. À cet effet, il faudrait compléter le texte du projet par une disposition en ce sens. Il faut dès lors faire référence à cet arrêté royal dans le préambule du projet.

2. Divers articles du projet font mention, de manière générale, de "la première catégorie", de "la deuxième catégorie" et de "la troisième catégorie" ⁽⁶⁾. Bien que cela ne soit pas précisé, il s'agit en l'espèce des catégories de consommateurs décrites à l'article 251, § 1^{er}, 1/ à 3/, de la loi-programme du 22 décembre 2008. Le projet gagnerait en lisibilité et en intelligibilité s'il faisait expressément référence aux dispositions légales précitées.

⁽⁵⁾ L'article 257, § 3, de la loi-programme du 22 décembre 2008 dispose ainsi que l'allocation de chauffage est payée au plus tard dans les quinze jours de la décision.

⁽⁶⁾ L'article 7 du projet précise qu'il s'agit de "la troisième catégorie des consommateurs à faibles revenus".

Observations particulièresPréambule

1. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique du projet, on commencera le préambule par les deux alinéas suivants:

"Vu l'article 108 de la Constitution;

Vu la loi-programme du 22 décembre 2008, les articles 253, 254, 256, 259, § 2, et 261;".

2. Dans le préambule du projet, il n'y a pas lieu de faire référence à la notification du Conseil des ministres du 19 décembre 2008. En revanche, on fera référence à l'accord du Secrétaire d'État au Budget du 18 décembre 2008.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur 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