



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.449/3
van 19 juni 2020

avis 67.449/3
du 19 juin 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, teneinde het sociaal tarief voor elektriciteit en gas uit te breiden tot de personen die worden getroffen door de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie' (*Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1195/001*)

une proposition de loi 'modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'étendre le tarif social aux personnes qui subissent les conséquences économiques du COVID-19' (*Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 55-1195/001*)'

Op 19 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, teneinde het sociaal tarief voor elektriciteit en gas uit te breiden tot de personen die worden getroffen door de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1195/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 9 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2020.

*

Le 19 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'étendre le tarif social aux personnes qui subissent les conséquences économiques du COVID-19’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1195/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 9 juin 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om aan de categorieën van personen die voor de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en gas worden beschouwd als beschermde residentiële afnemer drie nieuwe categorieën toe te voegen. Het gaat om personen die door de economische gevolgen van de COVID-19-crisis zijn getroffen, doordat ze volledig of tijdelijk werkloos zijn, als zelfstandige hun activiteiten hebben moeten staken en recht hebben op een overbruggingsrecht, of ten gevolge van de crisis arbeidsongeschikt zijn.

Daartoe wordt de opsomming van de gerechtigden bijgewerkt, enerzijds in artikel 15/10, § 2/2, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ (hierna: Gaswet) (artikel 2 van het wetsvoorstel) en anderzijds in artikel 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet) (artikel 3 van het wetsvoorstel).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Verenigbaarheid met Europees recht

3. Op 4 juli 2019 is een nieuwe elektriciteitsrichtlijn in werking getreden die richtlijn 2009/72/EG² vervangt. Die richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU’ (hierna: de richtlijn) introduceert een aantal nieuwe regels. Zo heeft artikel 5 van de richtlijn betrekking op de beperkte mogelijkheden voor lidstaten om tussen te komen in de elektriciteitsprijzen.³ Hoewel die bepaling pas moet worden omgezet tegen 31 december 2020 en ook al zijn de lidstaten niet verplicht om de nodige omzettingmaatregelen te nemen voordat die omzettingstermijn verstreken is, neemt zulks niet weg dat de lidstaten binnen die termijn geen bepalingen mogen uitvaardigen die het bereiken van het met de richtlijn beoogde resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.⁴ Vermits de uitwerking

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 ‘betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG’.

³ Een vergelijkbare beperking geldt niet met betrekking tot gas- en warmteleveringen.

⁴ HvJ 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, punten 45-47; HvJ 14 juni 2007, *Commissie t. België*, C-422/05, ECLI:EU:C:2007:342, punten 62-63.

van het wetsvoorstel niet beperkt is tot het lopende kalenderjaar (zie ook opmerking 8), dient de overeenstemming met de nieuwe richtlijn te worden onderzocht.

4. Volgens artikel 5, lid 1, van de richtlijn is de prijsvorming in beginsel vrij. Lidstaten worden overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de richtlijn geacht om de energiearmoede in de eerste plaats aan te pakken via sociaal beleid, zonder overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit. Toch maakt artikel 5, lid 3, van de richtlijn overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit mogelijk, mits een aantal voorwaarden worden nageleefd.

Artikel 5, lid 4, legt vijf inhoudelijke voorwaarden op, waaraan dat overheidsingrijpen moet voldoen:

“Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit:

- a) streeft een algemeen economisch belang na en gaat niet verder dan wat nodig is voor het algemene economische belang dat zij nastreven;
- b) is duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar;
- c) garandeert elektriciteitsbedrijven uit de Unie gelijke toegang tot de afnemer;
- d) is van beperkte duur en staat in verhouding tot de begunstigten ervan;
- e) leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers.”

Wat de in artikel 5, lid 4, van de richtlijn opgesomde materiële voorwaarden betreft, heeft de afdeling Wetgeving vastgesteld dat die in essentie een codificatie zijn van de rechtspraak van het Hof van Justitie in het arrest *Federutility*.⁵

In advies 65.517/3 werd in dat verband over de geldende regeling het volgende uiteengezet:

“Er kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling voor de sociale maximumtarieven een aanvaardbaar algemeen economisch belang nastreeft, voldoende duidelijk is gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar is en de gelijke toegang van de aardgas- en elektriciteitsbedrijven van de Unie tot de consument waarborgt. Door de op voorhand bepaalde sociale maximumprijzen die gelden voor een onbepaalde periode, is evenwel niet voldaan aan de voorwaarde van het tijdelijk karakter van de ontworpen regeling. Artikel 6 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2017 voorziet weliswaar nog steeds in een halfjaarlijkse herziening van de sociale maximumprijzen, maar de begrenzing van die herziening tot een vooraf bepaalde maximumprijs die geldt voor een onbepaalde periode heeft tot gevolg dat bij een aanhoudend hoog prijsniveau de prijzen voor een onbepaalde duur worden bevroren, wat niet verenigbaar is met de zo-even aangehaalde voorwaarde in het arrest *Federutility* en wellicht ook niet met de toekomstige aangehaalde richtlijnbeoordeling.”⁶

⁵ HvJ 20 april 2010, *Federutility*, C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205, punt 47.

⁶ Adv.RvS 65.517/3 van 27 maart 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 28 maart 2019 ‘houdende wijziging van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie en houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie’, punt 7.2.

Het om advies voorgelegde wetsontwerp verandert op zich niets aan de prijsvorming, maar breidt slechts het toepassingsgebied van het bestaande systeem uit. Het staat niettemin aan de wetgever om te verantwoorden waarom een dergelijke uitbreiding noodzakelijk is en het onderliggende energiearmoedeprobleem niet met niet-tarifaire interventies kan worden opgevangen.

5. Artikel 5, lid 5, van de richtlijn legt bovendien de verplichting op om in dat geval artikel 3, lid 3, d), en artikel 24 van verordening (EU) 2018/1999⁷ na te leven, “ongeacht of de lidstaat in kwestie een aanzienlijk aantal huishoudens heeft dat kampt met energiearmoede”. Dit komt neer op een verplichting om in de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen te vermelden hoeveel huishoudens met energiearmoede kampen en een indicatieve doelstelling voor het terugdringen van energiearmoede op te nemen, en daar in het kader van de tweejaarlijkse voortgangsverslagen over te rapporteren.

Wat die rapportering betreft heeft België in zijn geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan⁸ inderdaad aandacht besteed aan energiearmoede. Zolang de voorgestelde maatregelen van kracht zijn, zal daar opnieuw moeten worden over gerapporteerd in het kader van de voortgangsverslagen.

B. Wie draagt de last?

6. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel komt de maatregel “ten laste van de Rijksbegroting”.⁹ Dat aspect wordt echter niet door het wetsvoorstel geregeld.

Krachtens artikel 21bis, § 1, vierde lid, 5°, van de Elektriciteitswet en artikel 15/11, § 1bis, zevende lid, 3°, van de Gaswet, is de opbrengst van de “federale bijdrage” onder meer bestemd voor de financiering van de kosten die voortvloeien uit de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van energie aan beschermde residentiële klanten. Het gaat om een heffing op het verbruik van energie die door de netbeheerder wordt geïnd ter financiering van sommige openbardienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en de controle op de elektriciteitsmarkt.

Tenzij het wetsvoorstel wordt aangevuld met een alternatief financieringsmechanisme, zal de kostprijs van de maatregel dus niet ten laste van de rijksbegroting komen, maar van de federale bijdrage, en derhalve van de verbruikers van energie die deze heffing moeten betalen.

⁷ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013’.

⁸ Zie <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl/wat-is-het-nekp#het-definitief-plan>.

⁹ Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1195/001, 4.

C. Gelijkheidsbeginsel

7. Het wetsvoorstel doet ook een aantal vragen rijzen in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

7.1. Voor het toekennen van het voordeel aan de verschillende categorieën wordt niet steeds dezelfde aanvangsdatum gebruikt. Inzake de arbeidsongeschiktheid en de volledige of tijdelijke werkloosheid geldt de maatregel als de ongeschiktheid of werkloosheid “met ingang van 13 maart 2020 (...) wordt erkend” (lees allicht: wordt erkend voor een periode die ten vroegste op 13 maart 2020 is aangevangen), terwijl andere COVID-19-maatregelen inzake werkloosheid al sedert 1 februari 2020 gelden.¹⁰ Het overbruggingsrecht voor zelfstandigen is dan weer ingegaan op 1 maart 2020.¹¹

Het aanvangspunt van de periode waarvoor een persoon kan genieten van een in het kader van de COVID-19-crisis genomen maatregel kan verschillen naargelang van de aard van de maatregel. Op dit punt beschikt de wetgever over een zekere beleidsvrijheid, voor zover hij een deugdelijke verantwoording kan geven voor de verschillende behandeling die eruit voortvloeit.

Bovendien dient erop gewezen te worden dat de datum van 1 maart 2020, waarvan uitgegaan wordt voor het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, voorafgaat aan het moment waarop COVID-19 door de Wereldgezondheidsorganisatie als een pandemie werd beschouwd, namelijk op 11 maart 2020. Bijgevolg zal ook moeten kunnen worden verantwoord waarom in dat geval voor de eerste datum wordt gekozen.

7.2. Er dient echter ook gewezen te worden op de verschillende behandeling van, enerzijds, personen die werkloos of arbeidsongeschikt zijn geworden of hun activiteiten als zelfstandige hebben moeten staken ten gevolge van de COVID-19-crisis en, anderzijds, personen die in dezelfde toestand zijn beland, maar om een andere reden. Nochtans is het inkomensverlies in beide gevallen identiek. Bovendien is het niet denkbeeldig dat de ten gevolge van de COVID-19-crisis verslechterde economische omstandigheden het ook voor die personen moeilijker zullen maken om opnieuw aan de slag te gaan. Daardoor zullen ze indirect eveneens de gevolgen van de COVID-19-crisis voelen, ook al zijn ze niet door de COVID-19-crisis in het statuut van werkloze beland, en is de kans niet denkbeeldig dat ze er langer in zullen blijven ten gevolge van de crisis. Het al of niet kunnen betalen van de energierekening is louter een kwestie van het geleden inkomensverlies. Aangezien dat inkomensverlies bij jobverlies om andere redenen niet minder is, valt niet in te zien waarom dit een pertinent criterium kan zijn om

¹⁰ Zie artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 ‘tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 1919 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoering van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit’ en artikel 4, eerste lid, van de wet van 9 juni 2020 ‘tot invoering van een recht op uitkeringen bij tijdelijke werkloosheid van gepensioneerden van 65 jaar omwille van het COVID-19-virus’.

¹¹ Artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 23 maart 2020 ‘tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen’.

bepaalde werklozen, zelfstandigen of arbeidsongeschikten wel het statuut van residentiële beschermde afnemer toe te kennen en anderen niet.

7.3. In het licht van de voorgaande opmerkingen zal de voorgestelde regeling aan een nieuw onderzoek onderworpen moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

8. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt benadrukt dat het om een “tijdelijke maatregel” gaat en dat de regeling dient te gelden “tot het einde van de huidige volksgezondheids crisis”.¹² Dat komt echter niet concreet tot uiting in de tekst van het wetsvoorstel, vermits de uitwerking in de tijd niet wordt beperkt. In de formulering van de verschillende nieuwe categorieën van rechthebbenden wordt dan wel de koppeling met de COVID-19-crisis gemaakt, maar de gevolgen van die crisis, onder meer op het vlak van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, zijn niet noodzakelijk strikt beperkt in de tijd.

Om het doel van de tijdelijkheid te bereiken zal het wetsvoorstel aangevuld moeten worden met een bepaling tot opheffing van de nieuw in te voegen bepalingen in de Elektriciteitswet en de Gaswet en met een regeling van de inwerkingtreding van die opheffingsbepaling.

*

¹² *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1195/001, 4.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'ajouter trois nouvelles catégories aux catégories de personnes qui sont considérées comme client protégé résidentiel pour l'application des prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz. Il s'agit de personnes qui ont été affectées par les conséquences économiques de la crise du COVID-19, dès lors qu'elles sont en situation de chômage complet ou temporaire, qu'elles ont dû arrêter leurs activités de travailleur indépendant et peuvent prétendre à un droit passerelle, ou qu'elles sont en situation d'incapacité de travail à la suite de la crise.

À cet effet, l'énumération des bénéficiaires est mise à jour, d'une part, dans l'article 15/10, § 2/2, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (ci-après : loi sur le gaz) (article 2 de la proposition de loi) et, d'autre part, dans l'article 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : loi sur l'électricité) (article 3 de la proposition de loi).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Compatibilité avec le droit européen

3. Le 4 juillet 2019 est entrée en vigueur une nouvelle directive « électricité » qui remplace la directive 2009/72/CE ². Cette directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE' (ci-après : la directive) introduit une série de nouvelles règles. Ainsi, l'article 5 de la directive porte sur les possibilités restreintes pour les États membres d'intervenir dans les prix de l'électricité ³. Bien que cette disposition ne doive être transposée que pour le 31 décembre 2020 et même si les États membres ne sont pas contraints de prendre les mesures de transposition requises avant l'expiration de ce délai de transposition, il n'en demeure pas moins que les États membres doivent, pendant ce délai, s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive ⁴. Les

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 'concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE'.

³ Une restriction similaire ne s'applique pas aux fournitures de gaz et de chaleur.

⁴ C.J.C.E., 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, points 45-47; C.J.C.E., 14 juin 2007, *Commission c. Belgique*, C-422/05, ECLI:EU:C:2007:342, points 62-63.

effets de la proposition de loi n'étant pas limités à l'année civile en cours (voir aussi l'observation 8), il convient d'examiner la conformité avec la nouvelle directive.

4. Selon l'article 5, paragraphe 1, de la directive, la fixation du prix est en principe libre. Les États membres sont censés, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive, s'attaquer en premier lieu à la précarité énergétique grâce à une politique sociale, sans interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité. Néanmoins, l'article 5, paragraphe 3, de la directive permet le recours à des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions.

L'article 5, paragraphe 4, impose cinq conditions de fond que ces interventions publiques doivent remplir :

« Les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité :

- a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général ;
- b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ;
- c) garantissent aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients ;
- d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires ;
- e) n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire ».

En ce qui concerne les conditions matérielles énumérées à l'article 5, paragraphe 4, de la directive, la section de législation a constaté qu'elles représentent en substance une codification de la jurisprudence de la Cour de Justice dans l'arrêt *Federutility* ⁵.

À cet égard, l'avis 65.517/3 a précisé concernant le régime en vigueur ce qui suit :

« Il peut être admis que le régime en projet relatif aux tarifs maximaux sociaux poursuit un intérêt économique général admissible, est clairement défini, transparent, non discriminatoire et contrôlable et garantit aux entreprises de gaz et d'électricité de l'Union un égal accès aux consommateurs. La mesure consistant à fixer anticipativement des prix maximaux sociaux pour une période indéterminée ne satisfait cependant pas à la condition du caractère limité dans le temps, de la réglementation en projet. L'article 6 des arrêtés ministériels du 30 mars 2017 prévoit certes encore toujours une révision semestrielle des prix maximaux sociaux, mais la limite de cette révision à un prix maximal fixé anticipativement pour une période indéterminée a pour conséquence qu'en cas de niveau de prix élevé persistant, les prix se trouvent gelés pour une période indéterminée, ce qui ne se concilie pas avec la condition précitée exprimée dans l'arrêt *Federutility* et vraisemblablement pas non plus avec la future disposition de la directive également précitée » ⁶.

⁵ C.J.U.E., 20 avril 2010, *Federutility*, C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205, point 47.

⁶ Avis C.E. 65.517/3 du 27 mars 2019 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 28 mars 2019 'portant modification des arrêtés ministériels du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux

La proposition de loi soumise pour avis ne change en soi rien à la fixation du prix, mais se borne à étendre le champ d'application du système existant. Il appartient néanmoins au législateur de justifier pourquoi une telle extension est nécessaire et pourquoi le problème de précarité énergétique sous-jacent ne peut être résolu par des interventions non tarifaires.

5. L'article 5, paragraphe 5, de la directive impose en outre l'obligation de respecter, dans ce cas, l'article 3, paragraphe 3, point d), et l'article 24 du règlement (UE) 2018/1999⁷ « que l'État membre concerné ait ou non un nombre significatif de ménages en situation de précarité énergétique ». Ceci revient à imposer la mention, dans les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, du nombre de ménages qui se trouvent en situation de précarité énergétique et d'un objectif, à titre indicatif, de réduction de la précarité énergétique, et d'en rendre compte dans le cadre des rapports bisannuels sur l'état d'avancement.

En ce qui concerne ce compte rendu, la Belgique s'est en effet penchée sur la précarité énergétique dans son plan national intégré en matière d'énergie et de climat⁸. Tant que les mesures proposées seront en vigueur, il y aura lieu d'en rendre compte à nouveau dans le cadre des rapports sur l'état d'avancement.

B. Qui en assume la charge ?

6. Selon les développements de la proposition de loi, la mesure est « à charge du budget de l'État »⁹. Cet aspect n'est toutefois pas réglé par la proposition de loi.

Selon l'article 21bis, § 1^{er}, alinéa 4, 5°, de la loi sur l'électricité et l'article 15/11, § 1^{er}bis, alinéa 7, 3°, de la loi sur le gaz, le produit de la « cotisation fédérale » est notamment destiné au financement du coût résultant de l'application des prix maximaux pour la fourniture de l'énergie aux clients protégés résidentiels. Il s'agit d'un prélèvement sur la consommation d'énergie perçu par le gestionnaire de réseau pour financer certaines obligations de service public et les coûts liés à la régularisation du marché de l'électricité et à son contrôle.

À moins que la proposition de loi ne soit complétée par un mécanisme de financement alternatif, le coût de la mesure ne sera donc pas à la charge du budget de l'État, mais à la charge de la cotisation fédérale, et partant des consommateurs de l'énergie qui devront payer ce prélèvement.

clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire et portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire', point 7.2.

⁷ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil'.

⁸ Voir <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr/le-pnec-c-est-quoi#le-plan-definitif>.

⁹ Doc. parl., Chambre, 2019-20, n° 55-1195/001, p. 4.

C. Principe d'égalité

7. La proposition de loi soulève également un certain nombre de questions au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution).

7.1. Pour l'attribution de l'avantage aux différentes catégories, il n'est pas toujours recouru à la même date de prise d'effet. En ce qui concerne l'incapacité de travail et le chômage complet ou temporaire, la mesure s'applique lorsque l'incapacité ou le chômage « est reconnu (...) à partir du 13 mars 2020 » (lire probablement : est reconnu pour une période qui a débuté au plus tôt le 13 mars 2020), alors que d'autres mesures COVID-19 en matière de chômage s'appliquent déjà depuis le 1^{er} février 2020¹⁰. Le droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants a pris effet quant à lui le 1^{er} mars 2020¹¹.

Le point de départ de la période pour laquelle une personne peut bénéficier d'une mesure prise dans le cadre de la crise du COVID-19 peut différer selon la nature de la mesure. À cet égard, le législateur dispose d'une certaine liberté d'action, dans la mesure où il peut apporter une justification adéquate pour la différence de traitement qui en résulte.

En outre, il convient de souligner que la date du 1^{er} mars 2020, qui sert de base au droit passerelle des travailleurs indépendants, précède la date à laquelle l'Organisation mondiale de la santé a considéré le COVID-19 comme une pandémie, à savoir le 11 mars 2020. Par conséquent, il faudra pouvoir justifier aussi pourquoi, dans ce cas, la première date est choisie.

7.2. Il faut cependant aussi relever la différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui ont été mises au chômage ou se sont trouvées en situation d'incapacité de travail, ou qui ont dû arrêter leurs activités de travailleurs indépendants à la suite de la crise du COVID-19 et, d'autre part, les personnes qui se sont trouvées dans la même situation mais pour une autre raison. Pourtant, la perte de revenu est identique dans les deux cas. En outre, il n'est pas impensable que les circonstances économiques aggravées par la crise du COVID-19 compliqueront également la remise au travail de ces personnes. Elles ressentiront de ce fait, elles aussi, indirectement les effets de la crise du COVID-19, même si elles n'ont pas été mises au chômage à la suite de la crise du COVID-19, et le risque qu'elles y demeurent plus longtemps en raison de la crise n'est pas irréaliste. La capacité ou l'incapacité à payer la facture énergétique est simplement une question de perte de revenus subie. Cette perte de revenu consécutive à une perte d'emploi pour d'autres motifs n'étant pas moindre, on n'aperçoit pas pourquoi il peut s'agir d'un critère pertinent pour attribuer le statut de client protégé résidentiel à certains chômeurs, travailleurs indépendants ou travailleurs en incapacité de travail, mais pas à d'autres.

¹⁰ Voir l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2020 'visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté' et l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 juin 2020 'visant à introduire un droit à des allocations de chômage temporaires pour les pensionnés de 65 ans et plus en raison du virus COVID-19'.

¹¹ Article 6, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 23 mars 2020 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID19 en faveur des travailleurs indépendants'.

7.3. Eu égard aux observations qui précèdent, le régime proposé devra faire l'objet d'un nouvel examen.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

8. Dans les développements de la proposition de loi, il est souligné qu'il s'agit d'une « mesure temporaire » et que le régime doit s'appliquer « jusqu'à la sortie de l'actuelle crise sanitaire »¹². Cette précision n'apparaît toutefois pas concrètement dans le texte de la proposition de loi, puisque les effets dans le temps ne sont pas limités. Dans la formulation des différentes nouvelles catégories de bénéficiaires, un lien avec la crise du COVID-19 est cependant établi, mais les effets de cette crise, notamment en matière de chômage et d'incapacité de travail, ne sont pas nécessairement délimités de manière stricte dans le temps.

Pour que le dispositif puisse avoir un caractère temporaire, il y aura lieu de compléter la proposition de loi par une disposition abrogeant les nouvelles dispositions à insérer dans la loi sur l'électricité et la loi sur le gaz et par un régime d'entrée en vigueur de cette disposition abrogatoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

¹² *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1195/001, p. 4.