



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.290/3
van 18 november 2020

over

amendementen ‘op het ontwerp
van programmawet’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.290/3
du 18 novembre 2020

sur

amendements ‘au projet de
loi-programme’

Op 13 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen ‘op het ontwerp van programmawet’.

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 17 november 2020. De kamer was samengesteld Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Pierre BARRA 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 Pierre BARRA, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2020.

*

Le 13 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements ‘au projet de loi-programme’.

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 17 novembre 2020. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Pierre BARRA 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 Pierre BARRA, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2020.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).¹

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par l’impact de la crise sanitaire sur le pouvoir d’achat des ménages précarisés.”

Wat de artikelen 2 tot X5 van de voor advies voorgelegde amendementen betreft, bevat de aangehaalde motivering geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen). Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

Deze artikelen, die blijkbaar een in de programmawet in te voegen hoofdstuk ‘Wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ vormen, strekken tot wijziging van de wet van 29 april 1999 met betrekking tot een mogelijke uitbreiding van het doelpubliek van het sociale maximumtarief voor elektriciteit. Artikel 2 wijzigt artikel 20, § 2/1, tweede lid, van de wet van 29 april 1999 opdat de Koning de lijst in artikel 20, § 2/1, eerste lid, van die wet kan aanvullen met nieuwe categorieën van beschermde residentiële afnemers. Artikel 3 bepaalt dat de uitbreidingen van de lijst door de Koning ten laste vallen van de staatsbegroting terwijl de bestaande sociale maximumtarieven in artikel 20, § 2/1, eerste lid, 1° tot 5°, en artikel 4/1 van de programmawet van 27 april 2007 ten laste blijven van de federale bijdrage. Artikel 4 wijzigt artikel 21^{ter}, § 1, eerste lid, 5°, van de wet van 29 april 1999 om ook te

¹ Uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State volgt dat een verzoek om spoedbehandeling “in de aanvraag met bijzondere redenen [moet] worden omkleed”. Nu het gaat om een formele motiveringsverplichting vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

kunnen dienen voor de vergoeding van de eventuele extra categorieën. Artikel X5 bepaalt dat de Koning de datum van inwerkingtreding van het hoofdstuk vaststelt.

In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat deze artikelen slechts een kader scheppen voor een eventuele uitbreiding van de gerechtigden op het sociale maximumtarief en dit terwijl de Koning thans reeds overeenkomstig artikel 20, § 2/1, tweede lid, van de wet van 29 april 1999 gemachtigd is om de lijst van de beschermde residentiële afnemers, bedoeld in het eerste lid, te wijzigen. Voorts treedt deze regeling pas in werking op een datum door de Koning te bepalen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag wat de amendementen 2 tot X5 betreft, niet ontvankelijk is.

*

2. 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 rechtsgrond², alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

3. Wat die drie punten betreft, geven de amendementen, waarvan het onderzoek aldus is beperkt tot artikel 1, aanleiding tot de volgende opmerking.

Artikel 1 van de amendementen strekt tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 20 december 2019 ‘tot vaststelling van de bedragen voor 2020 van de fondsen die bestemd zijn voor de financiering van de werkelijke kostprijs ingevolge de toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde residentiële afnemers’ met ingang van 1 januari 2020.

Deze bekrachtiging moet overeenkomstig artikel 21^{ter}, § 4, van de wet van 29 april 1999 en artikel 15/11, § 1^{quater}, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’ gebeuren binnen de twaalf maanden na de inwerkingtreding van het besluit op 1 januari 2020.

Er zal dus over moeten worden gewaakt dat de bekrachtiging uiterlijk op 31 december 2020 plaatsvindt.

*

² Aangezien het om amendementen op een ontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours) ¹.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par l'impact de la crise sanitaire sur le pouvoir d'achat des ménages précarisés ».

En ce qui concerne les articles 2 à X5 des amendements soumis pour avis, la motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables). Il n'apparaît pas, notamment, pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

Ces articles, qui constituent apparemment un chapitre intitulé 'Modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité' à insérer dans la loi-programme, entendent modifier la loi du 29 avril 1999 en ce qui concerne une extension éventuelle du public cible du tarif social maximum pour l'électricité. L'article 2 modifie l'article 20, § 2/1, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999 pour permettre au Roi de compléter la liste figurant à l'article 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, de cette loi par de nouvelles catégories de clients protégés résidentiels. Selon l'article 3, les extensions de la liste par le Roi sont supportées par le budget de l'État, tandis que les tarifs sociaux maximums existants, inscrits à l'article 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, 1^o à 5^o, et à l'article 4/1 de la loi-programme du 27 avril 2007, restent à la charge de la cotisation fédérale. L'article 4 modifie l'article 21^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 29 avril 1999 pour pouvoir également indemniser les catégories supplémentaires éventuelles. L'article X5 dispose que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur du chapitre.

¹ Il se déduit de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État que l'urgence doit être « spécialement motivée dans la demande ». Dès lors qu'il s'agit d'une obligation de motivation formelle, la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, ne peut en principe tenir compte que de la motivation contenue dans la demande proprement dite.

Il est à noter tout d'abord que ces articles ne font que créer un cadre pour une extension éventuelle de la liste des bénéficiaires du tarif social maximum, et ce alors que conformément à l'article 20, § 2/1, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999, le Roi est déjà actuellement habilité à modifier la liste des clients protégés résidentiels visée à l'alinéa 1^{er}. En outre, ce dispositif n'entrera en vigueur qu'à une date à fixer par le Roi.

Il ressort de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne les amendements 2 à X5.

*

2. 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 juridique², et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

3. Sur ces trois points, les amendements, dont l'examen est ainsi limité à l'article 1^{er}, appellent l'observation suivante.

L'article 1^{er} des amendements vise à confirmer l'arrêté royal du 20 décembre 2019 'déterminant les montants pour 2020 des fonds destinés au financement du coût réel résultant de l'application de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels' avec effet au 1^{er} janvier 2020.

Conformément à l'article 21^{ter}, § 4, de la loi du 29 avril 1999 et à l'article 15/11, § 1^{er} *quater*, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations', cette confirmation doit intervenir dans les douze mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté, le 1^{er} janvier 2020.

On veillera donc à ce que la confirmation intervienne le 31 décembre 2020 au plus tard.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.