



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.578/3
van 28 december 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van de lijst beschermde residentiële afnemers bedoeld in artikel 15/10, §2/2, eerste lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen en in artikel 20, §2/1, eerste lid van de wet van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.578/3
du 28 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté royal ‘complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, §2/2, alinéa 1^{er} de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, §2/1 alinéa 1^{er} de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge’

Op 21 december 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 een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van de lijst beschermde residentiële afnemers bedoeld in artikel 15/10, §2/2, eerste lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en in artikel 20, §2/1, eerste lid van de wet van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2020.

*

Le 21 décembre 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 un projet d'arrêté royal ‘complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, §2/2, alinéa 1^{er} de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, §2/1 alinéa 1^{er} de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 décembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Pierre BARRA et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 décembre 2020.

*

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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“par la nécessité d'élargir, à partir du 1^{er} février 2021, l'application des mécanismes de soutien à la facture énergétique aux personnes bénéficiant de l'intervention majorée de la mutuelle en raison de leurs revenus modestes afin d'éviter la précarisation croissante de ces personnes en raison de la pandémie Covid 19, précarisation déjà constatée par les rapports de la Fondation Roi Baudouin (<https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Pressreleases/2020/20201016NDPovertyDay>) et de l'Unicef (<https://www.unicef.be/fr/news/la-pauvrete-des-enfants-restera-superieure-aux-niveaux-pre-covid-pendant-au-moins-cinq-ans-dans-les>), ce mécanisme ad-hoc nécessite de prévoir en même temps le paiement d'avances aux fournisseurs d'électricité pour le remboursement du coût de l'application du tarif social à la nouvelle catégorie de bénéficiaires.”

Luidens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State moet de motivering voor de spoedeisendheid die in de adviesaanvraag voorkomt, woordelijk worden overgenomen in de aanhef. In dit geval is de motivering die wordt weergegeven in het achtste lid van de aanhef van het ontwerp gelijklopend, maar stemt ze niet woordelijk overeen met de motivering in de adviesaanvraag, wat zal moeten worden verholpen.

*

2. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het statuut van beschermde residentiële afnemer voor de periode van 1 februari tot 31 december 2021 ook toe te kennen aan personen die “enkel voor zichzelf” de verhoogde verzekeringstegemoetkoming genieten bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet).

Met het oog hierop bevat de op 17 december 2020 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp van programmawet¹ (hierna: de programmawet) bepalingen tot wijziging van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige

¹ Voor zover bekend is dit wetsontwerp, op het moment dat dit advies wordt gegeven, nog niet door de Koning bekrachtigd en afgekondigd. Voor het geven van dit advies is gebruik gemaakt van de tekst zoals aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nrs. 55-1662/012 en 55-1662/014).

producten en andere door middel van leidingen' (hierna: Gaswet) en de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' (hierna: Elektriciteitswet).²

4.1. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot het aanvullen van de lijst van beschermde residentiële afnemers in artikel 15/10, § 2/2, eerste lid, van de Gaswet met een nieuw onderdeel 6°, dat beoogt om van 1 februari 2021 tot 31 december 2021 het statuut van beschermde afnemer toe te kennen als de afnemer op wiens naam het energiecontract staat zelf de gerechtigde is van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de ZIV-wet. Artikel 2 vult op analoge wijze voor dezelfde doelgroep artikel 20, § 2/1, eerste lid, van de Elektriciteitswet aan.

4.2. De kosten voor de verruimde toepassing van het statuut van beschermde residentiële afnemer moeten luidens artikel 15/11, § 1bis/1, van de Gaswet en artikel 21bis, § 1/1, van de Elektriciteitswet worden gedragen door de schatkist, ook al worden ze nog steeds uitgekeerd via de fondsen beheerd door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG). Bijgevolg worden ook een aantal wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 29 maart 2012 'tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan' en het koninklijk besluit van 29 maart 2012 'tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan'.

4.2.1. De artikelen 3 en 6 (ontworpen artikelen 5bis van de koninklijke besluiten van 29 maart 2012) strekken tot het opdragen aan de CREG van een monitoringtaak met betrekking tot de benodigde fondsen voor de maatregel.

4.2.2. De artikelen 4 en 7 (ontworpen artikelen 7, § 4, van de koninklijke besluiten van 29 maart 2012) leggen aan de energiebedrijven de verplichting op om afzonderlijke schuldvorderingen in te dienen met betrekking tot deze maatregel, gelet op de afwijkende financieringsregeling.

4.2.3. De artikelen 5 en 8 (ontworpen artikelen 12bis van de koninklijke besluiten van 29 maart 2012) voorzien in een voorschotregeling voor de kosten verbonden aan de uitbreiding van het statuut van beschermde residentiële afnemer.

RECHTSGROND

5. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond gezocht in artikel 15/10, § 2/2, derde lid, van de Gaswet en artikel 20, § 2/1, tweede lid, van de Elektriciteitswet, zoals die bepalingen worden gewijzigd bij de programmawet.

² Zie titel 7, hoofdstukken 2 en 3, van de programmawet. Volgens de artikel 70 en 73 van de programmawet dient de Koning de datum van inwerkingtreding van die hoofdstukken te bepalen.

Die bepalingen vormen echter slechts rechtsgrond voor de artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit.

Bovendien kunnen ze slechts rechtsgrond bieden eens ze in werking zijn gesteld. Het ontwerp zal dus moeten worden aangevuld met een bepaling tot inwerkingstelling van titel 7, hoofdstukken 2 en 3, van de programmawet, uiterlijk op 1 februari 2021. Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 70 en 73 van de programmawet.

6. Voor de aanpassingen aan de koninklijke besluiten van 29 maart 2012 dient een beroep te worden gedaan op de machtigingen bij artikel 15/11, § 1^{quinq}uies, van de Gaswet en artikel 21^{ter}, § 3, van de Elektriciteitswet. Op basis van die bepalingen kan de Koning de regels vaststellen voor de tenlasteneming van de kosten van de sociale maximumprijzen voor gas en elektriciteit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikelen 1 en 2

8. Luidens de ontworpen bepalingen wordt het statuut van beschermde residentiële afnemer toegekend aan “[elke residentiële afnemer die kan bewijzen dat hijzelf of iedere persoon die onder hetzelfde dak leeft een beslissing geniet tot toekenning van:] (...) 6° enkel voor zichzelf de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, en waarbij de toepassing van deze maximumprijzen loopt van 1 februari 2021 tot 31 december 2021”.

8.1. Uit het advies van de CREG blijkt dat er om budgettaire redenen voor gekozen is om met de toevoeging “enkel voor zichzelf” af te wijken van het uitgangspunt verwoord in de inleidende zin van de aan te vullen artikelen 15/10, § 2/2, eerste lid, van de Gaswet en 20, § 2/1, eerste lid, van de Elektriciteitswet. Dat uitgangspunt houdt in dat niet enkel de residentiële afnemer op wiens naam het energiecontract staat het sociaal voordeel (bijv. het leefloon of het gewaarborgd inkomen voor bejaarden) kan genieten dat leidt tot het voordeel van het statuut van beschermde residentiële afnemer, maar dat dat voordeel ook wordt toegekend indien een andere persoon die onder hetzelfde dak leeft het sociaal voordeel geniet. In de ontworpen bepalingen wordt het voordeel van het statuut van beschermde residentiële afnemer voor de nieuwe categorie van rechthebbenden echter voorbehouden aan de residentiële afnemer die enkel voor zichzelf de verhoogde verzekeringstegemoetkoming geniet.

Het karakter van de regeling van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de ZIV-wet is echter moeilijk te verzoenen met de aldus

geformuleerde voorwaarde. Volgens die bepaling zijn het immers *gezinnen* met een bescheiden inkomen die een verhoogde tegemoetkoming krijgen. Daarbij vallen de aanvrager en de gerechtigde niet noodzakelijk samen; die gerechtigde kan ook een persoon ten laste zijn van andere gezinsleden, inclusief minderjarigen. Net in die gevallen is het hoogst onwaarschijnlijk dat de gerechtigde ook de residentiële afnemer zal zijn.

De gestelde voorwaarde doet derhalve twee problemen rijzen.

In de eerste plaats kan bezwaarlijk worden vereist dat de residentiële afnemer “enkel voor zichzelf” de verhoogde verzekeringstegemoetkoming geniet, vermits dat sociaal voordeel per gezin wordt toegekend. In dit opzicht lijkt de gestelde voorwaarde dus niet toepasbaar.

Doch zelfs indien er door een aanpassing van de ontworpen bepalingen toepassing van zou kunnen worden gemaakt, dreigt in die gevallen een ongelijke behandeling tussen twee categorieën van gezinnen te ontstaan, afhankelijk van het feit of de gerechtigde ook de residentiële afnemer is of niet. Beide categorieën lijken nochtans hetzelfde energiearmoederisico te lopen. Meer nog, hoewel de hoogdringendheid van de maatregel verantwoord wordt aan de hand van een Unicef-rapport over de stijgende kinderarmoede, moet worden vastgesteld dat in de gevallen dat een kind de gerechtigde is voor de verhoogde tegemoetkoming, het minder waarschijnlijk is dat het gezin in aanmerking komt voor het statuut van residentieel beschermde afnemer.

Geconfronteerd met die vaststellingen, heeft de gemachtigde aangegeven dat men er initieel vanuit ging dat als de residentiële afnemer in een huishouden woont waarin een persoon gerechtigd is op het sociaal voordeel in artikel 37, § 19, van de ZIV-wet, het hele gezin geacht moet worden het statuut te hebben, en dus ook de residentiële afnemer, ook als hij of zij niet zelf de gerechtigde is in de zin van artikel 37, § 19. De gemachtigde erkende dat de toevoeging “enkel voor zichzelf” echter een veel restrictievere lezing oplevert waarbij gesuggereerd wordt dat het statuut van beschermde residentiële afnemer enkel wordt toegekend als de afnemer zelf de gerechtigde is. Ze stelde daarom voor die weer te schrappen, onder voorbehoud van verdere afstemming met het RIZIV en de CREG. Gelet op de begrotingsimplicaties moet het dossier in dat geval ook opnieuw worden voorgelegd aan de Ministerraad.

8.2. Een invulling van de ontworpen artikelen 15/10, § 2/2, eerste lid, 6°, van de Gaswet en 20, § 2/1, eerste lid, 6°, van de Elektriciteitswet waarbij het statuut van residentieel beschermde afnemer zou worden toegekend van zodra het gezin recht heeft op de tegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet van 14 juli 1994, ook als de residentiële afnemer zelf niet de gerechtigde is, komt grotendeels tegemoet aan de hiervoor geopperde bezwaren op grond van het gelijkheidsbeginsel.

Niettemin moet worden gewezen op de verdere complicatie dat terwijl in artikel 37, § 19, van de ZIV-wet wordt uitgegaan van het *gezin*,³ de artikelen 15/10, § 2/2, eerste

³ Volgens artikel 37, § 19, van de ZIV-wet dient men onder ‘gezin’ te verstaan “de eenheid samengesteld uit de aanvrager, zijn niet feitelijk gescheiden of niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot of samenwonende persoon en hun personen ten laste in de zin van artikel 32, eerste lid, 17°, 18° en 19°. Als de aanvrager bij zijn ziekenfonds is

lid, van de Gaswet en 20, § 2/1, eerste lid, van de Elektriciteitswet uitgaan van alle personen die onder hetzelfde dak leven.

8.3. De gemachtigde kan worden bijgevalen dat de regeling in overleg met de CREG en het RIZIV op dit punt zal moeten worden herzien. Als die aanpassingen, bijvoorbeeld omwille van de begrotingsimplicaties, tot verdergaande aanpassingen van het ontwerp aanleiding zouden geven, moet het ontwerp opnieuw voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

9. Het is af te raden om de bepaling dat “de toepassing van deze maximumprijzen loopt van 1 februari 2021 tot 31 december 2021” op te nemen in de ontworpen artikelen 15/10, § 2/2, eerste lid, van de Gaswet en 20, § 2/1, eerste lid, van de Elektriciteitswet. Die bepalingen bevatten immers een opsomming van de sociale voordelen die tot het genieten van het statuut van beschermde residentiële afnemer leiden. Een beperking in de tijd hoort daar niet direct in thuis.

Dat men het statuut op die grond ten vroegste op 1 februari 2021 kan genieten, vloeit reeds voort uit de inwerkingtreding op die datum van het te nemen besluit (artikel 9 van het ontwerp). Het volstaat aan artikel 9 van het ontwerp een horizonbepaling toe te voegen, waarin wordt bepaald dat de artikelen 15/10, § 2/2, eerste lid, 6°, van de Gaswet en 20, § 2/1, eerste lid, 6°, van de Elektriciteitswet ophouden uitwerking te hebben op 31 december 2021.

Slotopmerking

10. Gelet op artikel 15/10, § 2/2, derde lid, van de Gaswet en artikel 20, § 2/1, tweede lid, van de Elektriciteitswet moeten de artikelen 1 en 2 van het te nemen besluit binnen twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding, dat is ten laatste op 31 januari 2022, worden bekrachtigd. De overige bepalingen moeten echter niet worden bekrachtigd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 la nécessité d'élargir, à partir du 1^{er} février 2021, l'application des mécanismes de soutien à la facture énergétique aux personnes bénéficiant de l'intervention majorée de la mutuelle en raison de leurs revenus modestes afin d'éviter la précarisation croissante de ces personnes en raison de la pandémie Covid 19, précarisation déjà constatée par les rapports de la Fondation Roi Baudouin (<https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Pressreleases/2020/20201016NDPovertyDay>) et de l'Unicef (<https://www.unicef.be/fr/news/la-pauvrete-des-enfants-restera-superieure-aux-niveaux-pre-covid-pendant-au-moins-cinq-ans-dans-les>), ce mécanisme ad-hoc nécessite de prévoir en même temps le paiement d'avances aux fournisseurs d'électricité pour le remboursement du coût de l'application du tarif social à la nouvelle catégorie de bénéficiaires ».

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite textuellement dans le préambule. En l'espèce, la motivation reproduite dans le huitième alinéa du préambule du projet concorde, mais ne correspond pas littéralement à celle qui est inscrite dans la demande d'avis ; il convient d'y remédier.

*

2. En application de 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'également octroyer le statut de client protégé résidentiel, pour la période du 1^{er} février au 31 décembre 2021, à des personnes qui bénéficient « pour [elles]-même[s] uniquement » de l'intervention majorée de l'assurance, visée à l'article 37, § 19, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi AMI).

C'est à cette fin que le projet de loi-programme ¹ adopté le 17 décembre 2020 par la Chambre des représentants (ci-après : la loi-programme) contient des dispositions modifiant la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (ci-

¹ À la connaissance du Conseil d'État, le projet de loi n'a pas encore été sanctionné ni promulgué par le Roi au moment où le présent avis est rendu. Pour rendre le présent avis, il a été tenu compte du texte adopté par la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre 2020-21, n^{os} 55-1662/012 et 55-1662/014).

après : la loi sur le gaz) et la loi du 29 avril 1999 ‘relative à l’organisation du marché de l’électricité’ (ci-après : la loi sur l’électricité)².

4.1. L’article 1^{er} du projet vise à compléter la liste des clients protégés résidentiels inscrite à l’article 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, de la loi sur le gaz par un nouveau point 6°, qui a pour objet d’octroyer, pour la période du 1^{er} février au 31 décembre 2021, le statut de client protégé résidentiel si le client au nom duquel le contrat énergétique est établi est lui-même bénéficiaire du droit à l’intervention majorée de l’assurance au sens de l’article 37, § 19, de la loi AMI. L’article 2 complète de manière analogue l’article 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, de la loi sur l’électricité pour le même groupe-cible.

4.2. Aux termes de l’article 15/11, § 1^{er}*bis*/1, de la loi sur le gaz et de l’article 21*bis*, § 1^{er}/1, de la loi sur l’électricité, les coûts de l’application étendue du statut de client protégé résidentiel sont supportés par le Trésor, même s’ils sont toujours versés via les fonds gérés par la Commission de régulation de l’électricité et du gaz (ci-après : la CREG). Par conséquent, le projet apporte également un certain nombre de modifications à l’arrêté royal du 29 mars 2012 ‘fixant les règles de détermination du coût de l’application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d’intervention pour leur prise en charge’ ainsi qu’à l’arrêté royal du 29 mars 2012 ‘fixant les règles de détermination du coût de l’application des tarifs sociaux par les entreprises d’électricité et les règles d’intervention pour leur prise en charge’.

4.2.1. Les articles 3 et 6 (articles 5*bis*, en projet, des arrêtés royaux du 29 mars 2012) chargent la CREG d’une mission de monitoring des fonds nécessaires pour la mesure.

4.2.2. Les articles 4 et 7 (articles 7, § 4, en projet, des arrêtés royaux du 29 mars 2012) imposent aux entreprises énergétiques d’introduire une déclaration de créance distincte pour cette mesure, compte tenu de son régime de financement dérogatoire.

4.2.3. Les articles 5 et 8 (articles 12*bis*, en projet, des arrêtés royaux du 29 mars 2012) prévoient un régime d’avances pour les coûts liés à l’extension du statut de client protégé résidentiel.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans l’article 15/10, § 2/2, alinéa 3, de la loi sur le gaz et dans l’article 20, § 2/1, alinéa 2, de la loi sur l’électricité, telles que ces dispositions ont été modifiées par la loi-programme.

Toutefois, ces dispositions procurent un fondement juridique uniquement aux articles 1^{er} et 2 de l’arrêté en projet.

² Voir le titre 7, chapitres 2 et 3, de la loi-programme. Selon les articles 70 et 73 de la loi-programme, le Roi doit fixer la date d’entrée en vigueur de ces chapitres.

Par ailleurs, elles ne pourront fournir un fondement juridique qu'une fois qu'elles seront entrées en vigueur. Le projet sera donc complété par une disposition portant l'entrée en vigueur du titre 7, chapitres 2 et 3, de la loi-programme, au plus tard au 1^{er} février 2021. Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans les articles 70 et 73 de la loi-programme.

6. Pour les adaptations des arrêtés royaux du 29 mars 2012, il y a lieu de recourir aux habilitations prévues à l'article 15/11, § 1^{er} *quinquies*, de la loi sur le gaz et à l'article 21^{ter}, § 3, de la loi sur l'électricité. Sur la base de ces dispositions, le Roi peut fixer les règles pour la prise en charge des coûts des prix maxima sociaux pour le gaz et l'électricité.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Le préambule doit être mis en conformité avec l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Articles 1^{er} et 2

8. Aux termes des dispositions en projet, le statut de client protégé résidentiel est octroyé à « [tout client résidentiel qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi :] (...) 6° pour lui-même uniquement, de l'intervention majorée de l'assurance, visée à l'article 37, § 19, des lois coordonnées du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et où l'application de ces prix maximaux court du 1^{er} février 2021 au 31 décembre 2021 ».

8.1. Il ressort de l'avis de la CREG que pour des raisons budgétaires, on a choisi, en ajoutant « pour lui-même uniquement », de s'écarter du point de départ inscrit dans la phrase introductive des articles 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, de la loi sur le gaz et 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité, à compléter. Ce principe de départ implique que non seulement le client résidentiel au nom duquel est établi le contrat énergétique peut bénéficier de l'avantage social (par exemple, le revenu d'intégration ou le revenu garanti aux personnes âgées) qui conduit à l'avantage du statut de client protégé résidentiel, mais que ce dernier avantage est également octroyé si une autre personne vivant sous le même toit bénéficie de l'avantage social. Toutefois, les dispositions en projet réservent l'avantage du statut de client protégé résidentiel pour la nouvelle catégorie de bénéficiaires au client résidentiel qui bénéficie uniquement pour lui-même de l'intervention majorée de l'assurance.

La nature du régime de l'intervention majorée de l'assurance visé à l'article 37, § 19, de la loi AMI est, cependant, difficilement conciliable avec la condition ainsi formulée. Selon cette disposition, ce sont en effet des *ménages* qui disposent de revenus modestes qui reçoivent une intervention majorée. Dans ce contexte, le demandeur et le bénéficiaire ne sont pas nécessairement les mêmes ; ce bénéficiaire peut aussi être une personne à charge d'autres membres du ménage, y compris des mineurs. C'est précisément dans ces cas qu'il est très improbable que le bénéficiaire sera aussi le client résidentiel.

La condition posée pose dès lors deux problèmes.

En premier lieu, on peut difficilement exiger que le client résidentiel bénéficie « pour lui-même uniquement » de l'intervention majorée de l'assurance, étant donné que cet avantage social est octroyé par ménage. De ce point de vue, la condition posée ne semble donc pas applicable.

Même si on pouvait l'appliquer, à la suite d'une adaptation des dispositions en projet, elle risquerait de créer, dans ces cas, une inégalité de traitement entre deux catégories de ménages, selon que le bénéficiaire est ou n'est pas aussi le client résidentiel. Ces deux catégories semblent néanmoins courir le même risque de précarité énergétique. De surcroît, bien que l'urgence de la mesure soit justifiée sur la base d'un rapport Unicef consacré à la pauvreté infantile en hausse, force est de constater que dans les cas où un enfant est le bénéficiaire de l'intervention majorée, il est moins probable que le ménage entre en considération pour bénéficier du statut de client protégé résidentiel.

Confrontée à ces constats, la déléguée a indiqué que l'on avait initialement considéré que si le client résidentiel vit dans un ménage dans lequel une personne a droit à l'avantage social visé à l'article 37, § 19, de la loi AMI, tout le ménage doit être réputé bénéficier du statut, et donc aussi le client résidentiel, même si il ou elle n'est pas lui-même ou elle-même le bénéficiaire au sens de l'article 37, § 19. La déléguée a reconnu que l'ajout « pour lui-même uniquement » donne toutefois lieu à une interprétation beaucoup plus restrictive, suggérant que le statut de client protégé résidentiel n'est octroyé que si le client est lui-même le bénéficiaire. Elle a par conséquent proposé de supprimer cet ajout, sous réserve de l'accord de l'INAMI et de la CREG. Compte tenu de l'impact budgétaire, le dossier devra, dans ce cas, être à nouveau soumis au Conseil des ministres.

8.2. Une conception des articles 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi sur le gaz et 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi sur l'électricité, en projet, selon laquelle le statut de client protégé résidentiel serait octroyé dès qu'un ménage a droit à l'intervention visée à l'article 37, § 19, de la loi du 14 juillet 1994, même si le client résidentiel n'est pas lui-même le bénéficiaire, rencontre en grande partie les objections formulées ci-dessus à la lumière du principe d'égalité.

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur la complication suivante ; alors que l'article 37, § 19, de la loi AMI se base sur la notion du *ménage*³, les articles 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, de la loi sur le gaz et 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité se basent sur une conception différente, en ce sens qu'ils visent toutes les personnes vivant sous le même toit.

³ Selon l'article 37, § 19, de la loi AMI, il y a lieu d'entendre par « ménage » « l'entité constituée du demandeur, de son conjoint non séparé de fait ou de corps et de biens ou de son cohabitant et de leurs personnes à charge au sens de l'article 32, alinéa 1^{er}, 17°, 18° et 19°. Cependant, si le demandeur est inscrit auprès de sa mutualité en qualité de personne à charge, le ménage est constitué du demandeur, du titulaire à charge de qui il est inscrit, du conjoint non séparé de fait ou de corps et de biens ou cohabitant de ce titulaire et de leurs personnes à charge ».

8.3. La suggestion de la déléguée, selon laquelle il faudra revoir la réglementation sur ce point en accord avec la CREG et l'INAMI, peut être accueillie. Si ces adaptations devaient donner lieu à des adaptations plus approfondies du projet, par exemple en raison de l'incidence budgétaire, le projet devrait à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation.

9. Il est déconseillé de faire figurer la disposition selon laquelle « l'application de ces prix maximaux court du 1^{er} février 2021 au 31 décembre 2021 » dans les articles 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, en projet de la loi sur le gaz et 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, en projet de la loi sur l'électricité, en projet. En effet, ces dispositions contiennent une énumération des avantages sociaux qui permettent de bénéficier du statut de client protégé résidentiel. Une limitation dans le temps n'y a pas directement sa place.

Le fait que l'on puisse bénéficier de ce statut sur cette base au plus tôt à partir du 1^{er} février 2021 découle déjà de l'entrée en vigueur à cette date de l'arrêté envisagé (article 9 du projet). Il suffit d'ajouter à l'article 9 du projet une disposition de temporisation (disposition « horizon »), aux termes de laquelle les articles 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi sur le gaz et 20, § 2/1, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi sur l'électricité cessent de produire leurs effets le 31 décembre 2021.

Observation finale

10. Vu l'article 15/10, § 2/2, alinéa 3, de la loi sur le gaz et l'article 20, § 2/1, alinéa 2, de la loi sur l'électricité, les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté envisagé doivent être confirmés dans les douze mois suivant la date d'entrée en vigueur, à savoir au plus tard le 31 janvier 2022. Les autres dispositions ne doivent, par contre, pas être confirmées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT