



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 75.589/16  
van 3 april 2024

avis 75.589/16  
du 3 avril 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot  
invoering van een  
sociaaltariefpremie'

un avant-projet de loi 'portant  
l'introduction d'une prime  
tarif social'

Op 9 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een sociaaltariefpremie’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2024.

\*

Le 9 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant l'introduction d'une prime tarif social’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 21 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2024.

\*

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 rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Overeenkomstig artikel 20, § 2, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet) kan de federale minister bevoegd voor economie, na advies van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG) en na overleg met de gewesten en na beraadslaging in Ministerraad, maximumprijzen vaststellen per kWh geldig voor het gehele grondgebied, voor de levering van elektriciteit aan beschermde residentiële afnemers. Een gelijkaardige regeling is opgenomen in artikel 15/10, §§ 2 en 2/1, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, voor de levering van respectievelijk aardgas en warmte. Beide regelingen gelden enkel voor “beschermde residentiële afnemers” met een individueel aansluitingspunt.

Het voorliggende voorontwerp van wet raakt niet aan de voormelde regeling inzake sociale tarieven, maar beoogt op aanvullende wijze in een premiesysteem te voorzien voor bepaalde categorieën van personen die geen recht hebben op sociale tarieven. Daartoe wordt, onder bepaalde voorwaarden, voorzien in een recht op een trimestriële sociaaltariefpremie voor aardgas, elektriciteit en warmte voor een natuurlijk persoon, wiens gezin een wooneenheid binnen een residentieel geheel of binnen een gebied zonder individuele aansluiting betreft als hoofdverblijfplaats (artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp). Daarbij zijn ook regels vastgesteld voor de berekeningswijze, de vaststelling, de aanvraagprocedure en de mogelijkheden inzake beslag en overdracht van de premies (artikelen 7 tot 10), de financiering, de uitbetaling en de monitoring van de premies (artikelen 11 en 12), de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 13 tot 15), het toezicht en de sancties (artikelen 16 tot 20) en de taken die worden toevertrouwd aan de CREG (artikel 21).

Het recht op een sociaaltariefpremie en de mogelijkheid om een aanvraag daartoe in te dienen geldt vanaf 1 juli 2024 en voor zover de Koning uitvoering heeft gegeven aan de artikelen 7 en 8, § 1, van het voorontwerp (artikel 22).

### BEVOEGDHEID

3. In de memorie van toelichting wordt het volgende uiteengezet met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid:

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

“Zoals hierboven reeds werd toegelicht is de invoering van de sociaaltariefpremie noodzakelijk voor een rechtvaardige, coherente en meer complete toepassing van de sociale maximumprijzen inzake energie. In de bepaling van het toepassingsgebied en de modaliteiten ervan dienen de bevoegdheidsverdeling en het gelijkheidsbeginsel als breder referentiekader mee in acht genomen te worden.

In eerste instantie is het belangrijk te wijzen op de gemeenschapsbevoegdheid inzake persoonsgebonden materies en inzake bijstand aan personen overeenkomstig respectievelijk art. 5, § 1, I en art. 5, § 1, II van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna ‘BWHI’). Net zoals het sociaal tarief, wordt het persoonlijk toepassingsgebied van de sociaaltariefpremie bepaald door de toekenning van bepaalde sociale statuten. De voorwaarden tot toekenning van deze statuten worden bepaald door verschillende bevoegde overheden, met name de gemeenschappen en de federale overheid. Voorliggend ontwerp laat die bevoegdheden onverlet aangezien het zich beperkt tot een loutere verwijzing naar het hebben van een dergelijk sociaal statuut.

Specifiek voor de gemeenschapsbevoegdheden inzake ouderenzorgbeleid dient te worden gewezen op gemeenschapswetgeving over de verrekening van kosten aan inwoners (dagprijzen), het voorzien van specifieke steunmaatregelen voor personen in dergelijke situaties en de regelgeving met betrekking tot de erkenning, de vergunning tot uitbating alsook de infrastructuurvoorwaarden van woonzorgcentra (...).

In dit verband kan ook gewezen worden op de afspraken die zijn gemaakt tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten rond de financiële stromen die ten goede komen van het ouderenzorgbeleid. Deze afspraken houden onder meer in dat er geen overlappingsen mogen zijn in de financiering tussen, enerzijds, de financiële stromen van de verschillende overheden die respectievelijk in functie van hun bevoegdheden tussenkomen en, anderzijds, de door de bewoner betaalde tussenkomst, waardoor een dubbele financiering van deze kost wordt uitgesloten (Aanhangsel nr. 5 bij het Protocol 2 gesloten op 1 januari 2003 tussen de Federale Overheid en de Overheden bedoeld in artikel 128, 130 en 135 en 138 van de Grondwet, betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, inzake de prijzen die toegepast worden in de instellingen voor opvang of huisvesting van bejaarden).

In tweede orde dient de federale wetgever ook rekening te houden met de bevoegdheid van de gewesten inzake de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70 000 volt, de openbare gasdistributie, rationeel energieverbruik en nieuwe energiebronnen overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), b), f) en h) van de BWHI. Daarnaast is ook de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting krachtens artikel 6, § 1, IV, 1° van de BWHI relevant.

De voorziene sociaaltariefpremie voor elektriciteit, aardgas en warmte maakt om die reden geen verder onderscheid in omvang naargelang de met de betrokken energiebron nagestreefde energiebehoeftes of regelt evenmin de aangelegenheid hoe gebouwen of gebieden dienen aangesloten te worden op het distributienet of hoe het energieverbruik dient gemeten te worden. De omzetting van Europese regelgeving inzake aansluiting en meting (zie o.a. art. 9 e.v. Energie- efficiëntierichtlijn 2012/27/EU) gebeurt via gewestelijke regelgeving.

Rekening houdend met de voormelde gemeenschaps- en gewestbevoegdheden vindt voorliggend ontwerp zijn grondslag in de federale bevoegdheid voor energietarieven en prijsbeleid overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, lid 2, d), van de BWHI.

De uitoefening van deze bevoegdheid in de vorm van een sociaaltariefpremie heeft bovendien noch kwalitatief noch kwantitatief een weerslag op de hierboven vernoemde bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten gezien haar zeer beperkt en

duidelijk omschreven toepassingsgebied. Voornoemde bevoegdheden worden geëerbiedigd en worden op geen enkel essentieel element geraakt door voorliggend ontwerp.

Bovendien leent de sociaaltariefpremie zich, als maatregel van energieprijzenbeleid en als noodzakelijke aanvulling ter verwezenlijking van een meer complete en coherente toepassing van de sociale maximumprijzen, tot een uniforme behandeling op nationaal vlak ter vrijwaring van de economische ondeelbaarheid van het energieprijzenbeleid.”

In punt 5 van de nota aan het Overlegcomité van 8 februari 2024 wordt gesteld:

“Het Overlegcomité heeft kennis genomen van het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaaltariefpremie en stelt vast dat het overleg tussen de federale staat en de gewesten overeenkomstig artikel 6, §3, 3°, van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 heeft plaatsgevonden.

Het Vlaamse Gewest wenst erop te wijzen dat het vermoedt dat de federale overheid niet bevoegd is om de voorgestelde premie in te voeren. Het advies van de Raad van State zal onmiddellijk na ontvangst worden verdeeld onder de leden van het Overlegcomité en nadien worden besproken op ENOVER.

Het Waals Gewest wenst erop te wijzen dat ze het standpunt van het Vlaams Gewest niet deelt. (...)”

4. In het recente arrest nr. 14/2024 van 25 januari 2024, inzake een beroep tot vernietiging van de artikelen 2 tot 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 september 2022 ‘tot opschorting van de afsluitingen en tot invoering van een artikel 66/1 in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt en een artikel 2bis in het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt’, heeft het Grondwettelijk Hof het volgende gesteld inzake de bevoegdheidsverdeling voor wat betreft de sociale tarieven inzake energie:

“B.10.1. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:

‘[Alleen] de federale overheid [is] bevoegd voor

[...]

3° het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d)’.

B.10.2. Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor de tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid, onverminderd de gewestelijke bevoegdheid inzake de energiedistributietarieven.

B.10.3. De huidige formulering van die bepaling vloeit voort uit artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de Zesde Staatshervorming. In de parlementaire voorbereiding wordt vermeld:

‘Krachtens het nieuwe artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zal het prijsbeleid inzake de levering van elektriciteit en gas, met daarin begrepen het sociaal prijzenbeleid, tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Dit doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de gewesten om openbare dienstverplichtingen

op te leggen die verband houden met hun bevoegdheden, noch aan hun bevoegdheid inzake de distributietarieven' (Parl. St., Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232, p. 103).

B.11. De bevoegdheid van de federale overheid inzake het sociaal prijsbeleid heeft niet alleen betrekking op het bedrag van de prijzen. Het omvat de bevoegdheid om de begunstigden van de betrokken prijzen te bepalen. Zonder een identificatie van de begunstigden is het immers onmogelijk een sociaal prijsbeleid te voeren.

Die bevoegdheid ressorteert uitsluitend onder de federale overheid. In tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, laat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de gewesten niet toe een sociaal prijsbeleid aan te nemen dat is aangepast aan de gewestelijke omstandigheden, onder voorbehoud van het gebruik van de impliciete bevoegdheden.

B.12. Hoewel de bestreden bepalingen op zich niet de maximale energieprijzen voor de beschermde afnemers bepalen, breiden zij de categorieën van begunstigden van die prijzen aanzienlijk uit. Zij beogen dus de prijs te wijzigen die wordt betaald door de personen op wie deze van toepassing is. Hiermee maakt het Waalse Gewest inbreuk op het sociaal prijsbeleid inzake energie, dat ressorteert onder de bevoegdheden van de federale overheid.”

In het licht van het aangehaalde arrest moet worden aangenomen dat de federale overheid exclusief bevoegd is voor het “sociaal prijsbeleid” inzake energieprijzen op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, en VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

5. De voorliggende regeling grijpt echter niet in op de energieprijzen, maar strekt ertoe een regeling vast te stellen waarbij begunstigden per kwartaal aanspraak kunnen maken op een premie en daarvoor een aanvraag moeten indienen. De ontworpen regeling is daarbij niet beperkt tot een eenmalige premie, maar heeft een onbepaalde duurtijd. De omvang van de premie zal trimestrieel worden bepaald door de CREG, gebaseerd op berekeningswijzen die zullen worden vastgesteld door de Koning (artikel 7 van het voorontwerp). De memorie van toelichting verduidelijkt dat het daarbij de bedoeling is om “de sociaaltariefpremie te laten aansluiten bij de tussenkomst die de gezinnen genieten onder de toepassing van de sociale tarieven per betreffende energiedrager”. De Koning wordt voorts gemachtigd om de modaliteiten van een aanvraag (artikel 8, § 1, van het voorontwerp) en een wettelijk vermoeden wanneer een rechthebbende niet langer in aanmerking komt voor een premie (artikel 8, § 2, van het voorontwerp) te bepalen.

In een bredere benadering wordt de bevoegdheid van de federale overheid voor het sociaal prijsbeleid inzake energie aanvaard indien feitelijk wordt voorzien in een tegemoetkoming in de energiekosten voor de gezinnen, ook al wordt er niet ingegrepen in de prijsvorming. De federale overheid is op basis van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de BWHI immers niet enkel bevoegd voor het prijsbeleid, maar ook voor het inkomensbeleid, wat ruimte biedt voor andere vormen van maatregelen ter bescherming van de koopkracht. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat een premiesysteem een volwaardig alternatief kan zijn voor prijsregulering. Zo werden de sociale tarieven voor elektriciteit en aardgas in Frankrijk een aantal jaar geleden afgeschaft en vervangen door een systeem van “energiecheques”<sup>2</sup> en ook in België wordt door

<sup>2</sup> Zie in dit verband F. VANDENDRIESSCHE en P. CLAEYS, “Prijsregulering in de energiesector: overzicht en actuele ontwikkelingen”, RW 2020-21, 260.

sommigen gepleit voor een dergelijke wetswijziging<sup>3</sup>. In deze brede benadering wordt aangenomen dat de federale overheid op grond van haar bevoegdheden inzake het sociaal prijsbeleid ook een dergelijke beleidskeuze kan maken.

Niettemin lijkt vereist dat in dat geval de maatregel een voldoende brede groep van de bevolking ondersteunt in haar door de stijgende energieprijzen aangetaste koopkracht.<sup>4</sup>

6. Het voorontwerp kent een premie toe aan een specifieke doelgroep van personen die op basis van hun beperkte inkomen in aanmerking zouden kunnen komen voor het klassieke sociaal energietarief, maar daar in de praktijk geen recht op hebben omdat ze niet over een individueel aansluitingspunt beschikken waarop dat tarief zou kunnen worden toegepast. Aangezien het gaat om specifieke doelgroepen, lijkt de regeling – in tegenstelling tot energietoelagen en energiepremies met een algemeen toepassingsgebied<sup>5</sup> – op het terrein van de bevoegdheid van de gemeenschappen voor de bijstand aan personen op grond van artikel 5, § 1, II, van de BWHI te komen.<sup>6</sup> De bijstand waarin de gemeenschappen kunnen voorzien is niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in die bepaling.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Zie een recente nota van de Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven, beschikbaar op: <https://www.febeg.be/sites/default/files/230713-febeg-memorandum-nl-v20-lores.pdf> (“Energiearmoede moet aan de bron worden aangepakt. (...) Laat daarom op korte termijn het sociaal tarief evolueren naar een premie om zijn cruciale rol te versterken. Voer een sociale premie in die zorgt voor een efficiënter, volledig geautomatiseerd en eenvoudiger toekenningsproces, die gemakkelijk moduleerbaar is, en die kan worden ingezet voor zowel de energiefactuur als energieefficiëntie. (...)”).

<sup>4</sup> Adv.RvS 45.849/1/2/4 van 22 en 26 januari 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot de Economische Herstelwet van 27 maart 2009, bevoegdheidsopmerking bij Titel V, waar wordt uiteengezet dat een elektriciteitstoelage aan alle residentiële afnemers een algemene maatregel is die niet onder de sociale bijstand (artikel 5, § 1, II, van de BWHI) valt, maar als een federale maatregel van inkomensbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de BWHI) moet worden beschouwd.

<sup>5</sup> Volgens de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving stelt zich, voor wat de bevoegdheid van de federale overheid betreft, geen probleem in het licht van de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake bijstand aan personen als geen enkel onderscheid tussen de gezinnen wordt gemaakt, rekening houdend met de federale bevoegdheden inzake inkomensbeleid (zie bijvoorbeeld adv.RvS 45.849/1/2/4 van 22 en 26 januari 2009 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de Economische Herstelwet van 27 maart 2009, adv.RvS 71.450/1 van 1 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 juni 2022 ‘houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie of propaan in bulk bestemd voor de verwarming van een privéwoning’ en adv.RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de Programmawet van 26 december 2022). Zie ook het arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001 van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 ‘houdende de organisatie van de zorgverzekering’: “B.3.9.2. De bestreden maatregelen zullen gevolgen hebben voor het inkomen van de begunstigten ervan aangezien ze hun een aantal kosten zullen besparen. Daaruit volgt echter niet dat de decreetgever de bevoegdheid inzake het inkomensbeleid zou hebben miskend die artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, aan de federale overheid voorbehoudt. Een dergelijke bevoegdheid heeft betrekking op de algemene maatregelen waarmee de federale overheid het inkomensniveau reglementeert. De federale wetgever zou, via zijn bevoegdheid inzake het inkomensbeleid, de gemeenschappen niet kunnen verhinderen de aangelegenheid van de bijstand aan personen te regelen, die impliceert dat geldelijke maatregelen in hun voordeel worden genomen.” (eigen onderlijning).

<sup>6</sup> Adv.RvS 67.549/1 van 13 oktober 2020 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd- of ecocheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, teneinde de resterende bedragen bij niet-gebruik van maaltijd- en ecocheques door te storten aan de Belgische federatie van Voedselbanken’, opmerking 4.1.

<sup>7</sup> GwH 13 maart 2001, nr. 33/2001, B.3.4. Zie ook adv.RvS 70.029/VR van 7 oktober 2021 over een voorontwerp van wet ‘ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid van 12 mei 2014’, opmerking 6.

6.1. In oudere adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd op basis van de voormelde bevoegdheidsgrond van de gemeenschappen aangenomen dat het niet aan de federale overheid toekomt om kwetsbare categorieën van personen te ondersteunen met premies die kosten voor energie of water geheel of gedeeltelijk dekken.

Zo stelde de afdeling Wetgeving in het advies 45.443/1/2/3/4 van 13 en 17 november 2008 over het voorontwerp dat de programmawet van 22 december 2008 is geworden dat de federale overheid niet bevoegd is om voor bepaalde categorieën van personen te voorzien in forfaitaire verminderingen voor de leveringen van aardgas, elektriciteit, huisbrandolie, lamppetroleum en bulkpropaangas die uitsluitend voor verwarmingsdoeleinden gebruikt worden. In die regeling ging het om steun die rechtstreeks werd toegekend door de federale overheid aan bepaalde categorieën van personen met een laag inkomen, hetgeen volgens de afdeling Wetgeving aanleiding gaf tot bevoegdheidsbezwaren gelet op de bevoegdheid van de gemeenschappen voor het beleid inzake bijstand aan personen. In dezelfde zin werd in het advies 32.669/4 van 22 april 2002 gesteld dat de oprichting van een “Sociaal Waterfonds”, gefinancierd door financiële bijdragen ten laste van waterdistributeurs en bedoeld om te helpen bij de betaling van de waterrekeningen van bepaalde consumenten met betalingsmoeilijkheden, een gemeenschapsbevoegdheid uitmaakt.<sup>8</sup>

6.2. In een aantal recentere adviezen wordt in de context van federale energieprijzen voor bijzondere doelgroepen echter niet langer verwezen naar gemeenschapsbevoegdheden.

6.2.1. Het advies 70.439/3 van 16 november 2021 betrof een voorontwerp van wet dat voorzag in een eenmalige forfaitaire premie van 80 euro die werd verrekend op de energiefactuur voor de levering van elektriciteit die wordt toegekend aan residentieel beschermde eindafnemers.<sup>9</sup> Zonder een opmerking te maken over de bevoegdheid van de federale overheid, werd in het voormeld advies onder meer gesteld:

“6. Het eenmalige forfait zorgt in de praktijk voor een korting op de elektriciteitsfactuur van de begunstigten, maar laat op zich de prijsvorming ongemoeid. Er kan dan ook worden aangenomen dat de maatregel valt binnen het toepassingsgebied van de artikelen 5, lid 2, 28 en 29 van richtlijn 2019/944<sup>10</sup> (inzake sociale maatregelen voor kwetsbare afnemers) en niet hoeft te worden verantwoord overeenkomstig artikel 5, leden 3 tot 5, van die richtlijn (inzake prijsinterventies).” (eigen onderlijning)

Niettemin kon de federale bevoegdheid in dat geval worden verantwoord doordat de forfaitaire tussenkomst de vorm aannam van een creditnota van de leverancier, zodat er feitelijk een korting werd gegeven op de elektriciteitsfactuur, ook al werd de prijsvorming onverlet gelaten. Bijgevolg kan worden aanvaard dat het in dat geval ging om een maatregel met betrekking tot “de

<sup>8</sup> Adv.RvS 32.669/4 van 22 april 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 februari 2003 ‘relatif à la création d'un Fonds social de l'eau en Région wallonne’.

<sup>9</sup> Zie artikel 4 van de wet van 15 december 2021 ‘houdende maatregelen in het licht van de hoge energieprijzen in 2021 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage tot financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de elektriciteitsmarkt’.

<sup>10</sup> Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: 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’.

tarieven met inbegrip van het prijsbeleid”, zoals voorzien in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de BWHI.<sup>11</sup>

6.2.2. Die band met de prijzen was echter indirecter in het geval van de stookoliepremie, die immers niet werd aangerekend op de factuur, maar moest worden aangevraagd door de bewoner van een met stookolie verwarmde hoofdverblijfplaats bij de FOD Economie, en die in het geval dat meerdere wooneenheden – bijvoorbeeld een appartementsgebouw – door een centrale ketel werden verwarmd door meerdere huishoudens kon worden aangevraagd.<sup>12</sup> Niettemin kon die maatregel worden aangemerkt als een algemene maatregel voor de afnemers van stookolie (en propaan) voor het verwarmen van de hoofdverblijfplaats, die weliswaar niet ingreep in de prijsvorming maar niettemin wel leidde tot een feitelijke tegemoetkoming in de stijgende energiekosten voor de gezinnen. Aldus kon de maatregel worden beschouwd als een maatregel van prijs- en inkomensbeleid, gelet op de ruime doelgroep van wie de koopkracht werd ondersteund in het licht van de stijgende energieprijzen.

6.3. Op zichzelf beschouwd lijkt de voorliggende maatregel, gelet op haar specifieke beperkte doelgroep, een vergelijkbare algemene strekking<sup>13</sup> te missen, die de maatregel zou kunnen brengen onder de federale bevoegdheidsgrondslag van het prijs- en inkomensbeleid.

Daartegen zou dan weer kunnen worden ingebracht dat de maatregel veeleer moet worden beschouwd als het sluitstuk van de verschillende eerdere maatregelen ter bescherming van de koopkracht van de bevolking bij stijgende energieprijzen, en ervoor moet zorgen dat de belangrijkste groepen die omwille van technische redenen – het niet beschikken over een eigen aansluitingspunt – niet kunnen genieten van die algemene beschermingsmaatregelen, hoewel ze gelijkaardige energiekosten moeten dragen, alsnog van een gelijkwaardige bescherming kunnen genieten. In die lezing, waarbij de maatregel samen met de – onbetwist federale – basisregeling voor de sociale tarieven wordt beschouwd, zou het voorontwerp toch als een maatregel van prijs- en inkomensbeleid kunnen worden verantwoord.

7. Het feit dat het voorontwerp een logisch verband houdt met bestaande federale maatregelen op het vlak van prijs- en inkomensbeleid in het licht van de hoge energieprijzen neemt echter niet weg dat de maatregel slechts een specifieke doelgroep heeft aan wie rechtstreeks financiële steun wordt gegeven, zodat die maatregel – zoals hoger werd uiteengezet – de bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van sociale bijstand betreedt. Bijgevolg dringt

---

<sup>11</sup> Een gelijkaardige bevoegdheidsanalyse kan worden gemaakt met betrekking tot de verwarmingspremie, ingevoerd bij de wet van 28 februari 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’ (en die werd toegekend in de vorm van een toerekening op de elektriciteitsfactuur) en de federale elektriciteits- en gaspremie, ingevoerd bij Titel 7 van de wet van 30 oktober 2022 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de energiecrisis’ en de wet van 19 december 2022 ‘houdende toekenning van een tweede federale elektriciteits- en gaspremie’, die in beginsel verrekend moest worden met een voorschot- of eindfactuur of via een overschrijving door de leverancier.

<sup>12</sup> Wet van 26 juni 2022 ‘houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie of propaan in bulk bestemd voor de verwarming van een privéwoning’, waarbij de Raad van State geen bevoegdheidsvoorbehoud heeft gemaakt in adv.RvS 71.450/1 van 1 juni 2022.

<sup>13</sup> Over het *algemeen* karakter van het prijs- en inkomensbeleid, en de nuanceringen daarop, zie ook L. Vermeire en A. Van Steenberge, ‘De Economie’ in B. Seutin en G. Van Haegendoren (eds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 216-218.

de vraag zich op of de bevoegdheid van de federale overheid voor het aannemen van het voorontwerp niet eerder moet steunen op de uitoefening van de impliciete bevoegdheden.

7.1. De gemachtigde nam in ondergeschikte orde – namelijk in de mate dat niet kan gesteund worden op artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, en artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de BWHI – het volgende standpunt inzake de mogelijkheid voor de federale overheid om beroep te doen op de impliciete bevoegdheden:

“Een restrictieve lezing, die het prijsbeleid beperkt tot louter energieprijisregulering uitgedrukt in €/kWh, zou ertoe leiden dat het sociaal energiebeleid, via de federale bevoegdheid inzake ‘prijsbeleid ... , met daarin begrepen het sociaal prijsbeleid’<sup>14</sup>, zich aldus dient te beperken tot louter het klassiek sociaal tarief<sup>15</sup> of een rechtstreekse uitbreiding daarvan op de prijs €/kWh aangerekend in het kader van andere leveringsovereenkomsten, die momenteel van dat toepassingsgebied zijn uitgesloten.

Een dergelijke loutere uitbreiding van het klassieke sociaal tarief zoals wordt bepleit door energie-armoedeverenigingen<sup>16</sup>, droeg de voorkeur en werd grondig onderzocht. Het ingrijpen op de prijsstelling is in de gevallen beoogd door de sociaaltariefpremie echter dermate complex dat het systeem niet werkbaar is. De last die op de betrokken beheerders van collectieve aansluitingspunten, leveranciers en betrokken overheidsinstanties zou vallen, werd als disproportioneel beoordeeld. Bovendien betreffen de technische voorschriften inzake de aansluitingspunten op het distributienet alsook de wijze waarop het daadwerkelijk verbruik vastgesteld moet worden een gewestelijk aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 6, §1, VII, eerste lid, a) en b) BWHI.<sup>17</sup>

Aldus rijst de vraag hoe tussen de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid en de gemeenschappen, voor zover voorliggend voorontwerp van wet die beoogd en sociaaltariefpremie in te voeren niet zou kunnen worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake energieprijisbeleid, quod non, een effectief en efficiënt beleid kan gevoerd worden ‘voor de bescherming van energiearme en kwetsbare huishoudelijke afnemers’ overeenkomstig artt. 28-29 van Richtlijn (EU) 2019/944 en bijgevolg het sociaal prijzenbeleid.<sup>18</sup>

Indien het oordeel van uw Hoge Raad is dat voorliggende sociaaltariefpremie toch niet ingepast kan worden in de federale bevoegdheid, dient er bijgevolg ons inziens verwezen te worden naar de leer van de aanvullende impliciete bevoegdheden.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de federale wetgever dan een beroep kan doen op de leer van de aanvullende impliciete bevoegdheden. Deze leer laat de federale wetgever met name toe om rechtsbepalingen uit te vaardigen in aangelegenheden waarvoor niet de federale wetgever, maar de wetgevers van de

<sup>14</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: Memorie van Toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 19, Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

<sup>15</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: Zie Artikel 20, § 2 en §2/1 van de Elektriciteitswet, en artikel 15/10, § 2 tot § 2/2 van de Gaswet.

<sup>16</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: <https://kbs-frb.be/nl/versterking-van-het-sociaal-energietarief-aanbevelingen-van-het-platform-tegen-energiearmoede>.

<sup>17</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: Zie bv adv. RvS van 31 augustus 2021, nr. 70.059/1/V, §3.

<sup>18</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: Zie supra onderdeel 1.b

Gemeenschappen en Gewesten bevoegd zijn<sup>19</sup>, op voorwaarde dat de federale wetgever kan aantonen:

- dat het voor de uitoefening van een federale bevoegdheid ‘noodzakelijk’ is om een aangelegenheid te regelen die aan de Gemeenschappen of de Gewesten toekomt én
- dat daardoor niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten

a) noodzaak

Rond bovenvermeld criterium van ‘noodzakelijk’ zijn, wordt aangenomen dat hieraan voldaan is wanneer, bij gebreke van het gebruik van de inmenging in de bevoegdheid van het andere niveau, het doel van de eigen bevoegdheid niet kan worden gerealiseerd<sup>20</sup>, al werd ook reeds aanvaard dat aan deze voorwaarde kan voldaan zijn, indien het toe-eigen van de bevoegdheid van het andere niveau bijdraagt tot meer efficiëntie in de uitoefening van de eigen bevoegdheid (dus zelfs zonder strikt noodzakelijk te zijn)<sup>21</sup>

Wat de noodzaak betreft, kan bijvoorbeeld verwezen worden naar:

- het feit dat de doelstellingen die met het sociaal tarief nagestreefd worden, zich niet volledig laten realiseren zonder de betrokken bijkomende premie en<sup>22</sup>; <sup>23</sup>
  - het feit dat er uiteindelijk een sterke gelijkenis bestaat tussen, enerzijds, personen die in aanmerking komen voor het klassiek sociaal tarief en een rechtstreeks contract hebben met een energieleverancier en, anderzijds, personen die in aanmerking zouden komen voor het klassiek sociaal tarief en die weliswaar geen rechtstreeks contract hebben met een energieleverancier, maar waarvoor in brede zin wel een contract in hun naam en voor hun rekening gesloten werd met een energieleverancier.
- b) niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten

Middels voorliggende maatregel wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen zoals toegelicht in onderdeel 3 van de algemene toelichting bij voorliggende voorontwerp van wet. Deze elementen kunnen als volgt samengevat worden:

Net zoals het sociaal tarief, wordt het persoonlijk toepassingsgebied van de sociaaltariefpremie bepaald door de toekenning van bepaalde sociale statuten. De voorwaarden tot toekenning van deze statuten worden bepaald door verschillende bevoegde overheden, met name de gemeenschappen en de federale overheid. Voorliggend ontwerp laat die bevoegdheden onverlet aangezien het zich beperkt tot een loutere verwijzing naar het hebben van een dergelijk sociaal statuut.

<sup>19</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: J. VANPRAET, *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure/la Charte, 2017, p. 39.

<sup>20</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: J. VANPRAET, *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure/la Charte, 2017, p. 40.

<sup>21</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: J. VANPRAET, *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure/la Charte, 2017, p. 41 (onder verwijzing naar Grondwettelijk Hof arrest nr. 91/2010 van 29 juli 2010, overweging B.3.6.).

<sup>22</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: Zie *supra* met betrekking tot gevolg restrictieve lezing.

<sup>23</sup> Voetnoot uit het citaat van de gemachtigde: Zoals in de memorie van toelichting vermeld wordt de sociaaltariefpremie beschouwd als een noodzakelijk aanvulling op het klassiek sociaal tarief en dient zij er bijgevolg zo dicht als mogelijk bij aan te leunen.

De voorziene sociaaltariefpremie voor elektriciteit, aardgas en warmte maakt geen verder onderscheid in omvang naargelang de met de betrokken energiebron nagestreefde energiebehoeftes of regelt evenmin de aangelegenheid hoe gebouwen of gebieden dienen aangesloten te worden op het distributienet of hoe het energieverbruik dient gemeten te worden.”

7.2. De voorwaarden die gelden voor de uitoefening van de in artikel 10 van de BWHI bedoelde “impliciete bevoegdheden” door de gemeenschaps- en gewestwetgevers, gelden bij analogie ook voor uitoefening van impliciete bevoegdheden door de federale wetgever.<sup>24</sup> Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat om zich op de impliciete bevoegdheden te kunnen beroepen, de federale wetgever moet aantonen dat het enerzijds voor de uitoefening van een federale bevoegdheid “noodzakelijk” is om een aangelegenheid te regelen die aan de gemeenschappen of de gewesten toekomt en dat anderzijds daardoor niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten.<sup>25</sup> De voorwaarde dat de aangelegenheid zich “tot een gedifferentieerde regeling” moet lenen, die geldt voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden door de gemeenschaps- en gewestwetgevers, geldt niet voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden door de federale wetgever, aangezien die uitoefening tot een niet-gedifferentieerde regeling leidt.<sup>26</sup>

7.2.1. In de aangehaalde toelichting wordt de “noodzakelijkheid” van de voorgestelde regelgeving in de eerste plaats verantwoord door aan te geven dat een aanvulling op het klassiek sociaal tarief noodzakelijk is omdat het ingrijpen op de prijsstelling in de gevallen beoogd door de sociaaltariefpremie te complex zou zijn. Er kan in de voorliggende context worden aangenomen dat een prijsmechanisme waarbij wordt ingegrepen op de tarieven die worden aangerekend aan de beheerders van een collectief aansluitingspunt (die zelf niet in aanmerking komen voor sociale tarieven), in functie van het bestaan van bijvoorbeeld contractuele relaties met *bepaalde* personen die voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het sociaal tarief, aanleiding kan geven tot een complexe regeling met een eventueel *gedeeltelijk* sociaal tarief, dat bovendien zou moeten worden toegepast door de beheerder van het collectieve aansluitingspunt zonder dat die daartoe voldoende is uitgerust. Een sociaaltariefpremie is in die context een door de praktische noodzaak verantwoord alternatief.

7.2.2. De voorwaarde dat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten (i.e. dat er sprake is van een marginale weerslag) dient zowel vanuit kwalitatief oogpunt (worden de fundamentele regels van de materie die betreden wordt geëerbiedigd?) als kwantitatief oogpunt (is het toepassingsgebied of de draagwijdte van de aangenomen regel beperkt?) te worden onderzocht.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Adv.RvS 58.316/VR van 1 december 2015 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetgeving betreffende de toegang tot en het verblijf op het grondgebied naar Deens model (*Parl.St.* kamer, 2014-2015, nr 54-1349/001)’, opmerking 4.

<sup>25</sup> GwH 13 maart 2008, nr. 49/2008, B.7.6; GwH 22 mei 2013, nr. 70/2013, B.6.

<sup>26</sup> Adv.RvS 58.316/VR van 1 december 2015, voetnoot 11. Het komt de Raad van State voor dat het vereiste van een mogelijkheid tot differentiatie in het voorliggende geval overigens geen probleem zou vormen, aangezien de maatregel beperkt blijft tot de toekenning van een premie aan bepaalde behoeftige personen, zonder dat dit tot een normenconflict aanleiding kan geven.

<sup>27</sup> Adv.RvS 58.316/VR van 1 december 2015, opmerkingen 4 en 6; adv. RvS 72.576/AV van 15 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke

Vanuit kwalitatief oogpunt lijkt het voorontwerp slechts marginaal te raken aan de beleidsvrijheid inzake de bijstand aan personen die de gemeenschappen op grond van artikel 5, § 1, II, van de BWHI kunnen regelen. De kans dat door de ontworpen regeling – die bestaat uit financiële steun – normenconflicten rijzen is immers vrijwel onbestaand.<sup>28</sup> De omstandigheid dat bepaalde kwetsbare energiegebruikers een federale premie (gefinancierd via de federale begrotingsmiddelen) krijgen, belet de gemeenschappen immers niet om een eigen beleid inzake de bijstand aan personen te voeren.

Vanuit kwantitatief oogpunt moet worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van de regeling zich beperkt tot huishoudelijke afnemers die om technische redenen uit de boot vallen bij het klassieke sociaal tarief. In berekeningen van de CREG uit 2023 werd uitgegaan van een aantal van 63.402 toe te kennen premies met een geraamde kost per jaar van 13,4 miljoen euro voor het jaar 2024 en 9,8 miljoen euro voor het jaar 2025<sup>29</sup>. Bijgevolg valt niet in te zien hoe een dergelijk programma de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen zou kunnen hinderen.

7.3. Daargelaten of de voorliggende regeling kan worden beschouwd als een maatregel van prijs- en inkomensbeleid, kan voor het voorontwerp worden gesteund op de impliciete bevoegdheden van de federale wetgever.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

8. De ontworpen regeling voorziet in een steunmaatregel voor “[e]en natuurlijk persoon, wiens gezin een wooneenheid binnen een residentieel geheel of in een gebied zonder individuele aansluiting betreft als hoofdverblijfplaats” (artikelen 4, § 1, 5, § 1, en 6, § 1, van het voorontwerp). Een “wooneenheid” wordt door artikel 3, 7°, van het voorontwerp gedefinieerd als “een huis, appartement, studio of andere constructie die beschikt over ten minste een toilet, een bad of douche en een kookgelegenheid en in de kadastrale documentatie geïdentificeerd is als gekadastraard gebouw onroerend goed of een onderdeel daarvan met een eigen kadastraal patrimoniumperceel of valt onder een maatregel inzake gebieden zonder individuele aansluiting, zoals vermeld onder 10°, a) tot en met c)”.

8.1. In de memorie van toelichting wordt onder titel 4 “Het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel” toegelicht waarom kan worden verantwoord dat onder meer bewoners van woonzorgcentra en studentenkamers geen aanspraak kunnen maken op de sociaaltariefpremie

---

Ordering van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’, opmerking 16.

<sup>28</sup> Vgl. in dit verband J. VELAERS, “In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten” in G. GEUDENS en F. JUDO (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme: staatsrechtconferentie 2005*, Gent, Larcier, 2006, (3) 77-79; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 58-59; K. REYBROUCK, *Een moderne bevoegdheidsverdeling voor het federale België*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 248.

<sup>29</sup> CREG, Advies (A)2647 van 21 september 2023 over het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaaltariefpremie. Artikel 23, § 2, 2de lid, 2° van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel 15/14, § 2, 2de lid, 2° van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, opmerkingen 33 en 47.

doordat hun verblijfplaats van het begrip “wooneenheid” in de zin van het ontworpen artikel 3, 8°, van het ontwerp wordt uitgesloten:

“Uit de bevoegdheidsverdeling volgt dat een federale sociaaltariefpremie slechts bevoegdheidsconform kan zijn voor zover zij enkel van toepassing is wanneer er sprake is van een aanrekening van de energiekosten voor afzonderlijk huishoudelijk gebruik van de wooneenheid van de rechthebbende verbonden met een energiedistributienet via een collectief aansluitingspunt.

Dit leidt, net zoals bij het sociaal tarief en zoals reeds eerder toegelicht met betrekking tot het materiële toepassingsgebied van de sociaaltariefpremie, tot de uitsluiting van personen die een toekenning genieten tot een sociaal statuut en zich achter een collectief aansluitingspunt bevinden maar zich niet geconfronteerd zien met energiekosten voor afzonderlijk huishoudelijk gebruik van de wooneenheid.

Indien bijvoorbeeld een persoon met toekenningsbeslissing tot een sociaal statuut zijn hoofdverblijfplaats heeft in een residentieel geheel of gebied zonder individuele aansluitingen op het distributienet waar geen aanrekening van kosten voor afzonderlijke huishoudelijk energieverbruik kan plaatsvinden om feitelijke redenen (bv. in pensionaten en studentenkamers is het energieverbruik in beginsel gedeeld) of omwille van specifieke gemeenschaps-of gewestregelgeving die de aanrekening van energie- en andere kosten afzonderlijk regelt (bv. woonzorgcentra), ontstaat er geen recht op de sociaaltariefpremie.

Zo kan een kamer in een woonzorgcentrum niet los worden gezien van het bredere geheel aan goederen en diensten verbonden aan het woonzorgcentrum en valt zij bijgevolg niet als afzonderlijke wooneenheid te isoleren. Het feit dat de persoon energie afneemt via een collectief aansluitingspunt betekent niet automatisch dat hij of zij de energiekosten verbonden aan een afzonderlijk huishoudelijk verbruik draagt op de manier waarop een gewone huishoudelijke afnemer dat zou doen. Er is in dit geval geen zelfstandig huishoudelijk gebruik omwille van de bestemming van het ruimere gebouw als woonzorgcentrum. Bovendien is er bij verblijf in een woonzorgcentrum geen sprake van een afzonderlijke aanrekening van energiekosten. Gemeenschapswetgeving bepaalt namelijk hoe een woonzorgcentrum energiekosten dient te verrekenen in de dagprijs en voorziet hiertoe specifieke steunmaatregelen in het kader van de gemeenschapsbevoegdheid inzake zorg en bijstand aan personen.

Personen in voormelde situaties zien zich niet geconfronteerd met de energiekosten die verbonden zijn aan het huishoudelijk gebruik van een zelfstandige wooneenheid omwille van het gedeelde karakter van de woonvorm. Zij bevinden zich bijgevolg, vanuit het referentiekader van de federale bevoegdheid inzake maximumprijzen voor energie, niet in een vergelijkbare situatie ten aanzien van de personen die wel in aanmerking komen voor het sociaal tarief of de sociaaltariefpremie. Specifiek voor woonzorgcentra kan ook gewezen worden op het feit dat het verschil in de behandeling van hun geval een rechtstreeks gevolg is van een verschillend beleid dat de gemeenschappen in het kader van hun autonome bevoegdheden voeren.”

De uitsluiting van woonzorgcentra – waar de bewoners gewoonlijk (in tegenstelling tot bijvoorbeeld studentenkamers) hun hoofdverblijfplaats hebben – wordt hierna onderzocht.

8.2. Het argument inzake de bevoegdheden van de gemeenschappen ter ondersteuning van de uitsluiting van woonzorgcentra van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling kan alvast niet overtuigen. Zo stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende inzake een

regeling inzake een federale gas- en elektriciteitspremie waar rusthuisbewoners geen aanspraak op konden maken:<sup>30</sup>

“6.3. Wat dat tweede verschil in behandeling betreft, moet in herinnering worden gebracht wat de Raad van State in advies 70.978/3 heeft opgemerkt:

‘De ontworpen maatregel inzake verlaging van het btw-tarief is beperkt tot de afnemers-natuurlijke personen waarvoor, met het oog op het sluiten van de overeenkomst voor het leveren van elektriciteit, geen ondernemingsnummer is meegedeeld. Dit heeft tot gevolg dat aan natuurlijke personen die eindgebruiker zijn zonder zelf afnemer te zijn in de voornoemde zin, bijvoorbeeld personen die gehuisvest zijn in een rustoord of in een woonzorgcentrum, het voordeel van het verlaagde btw-tarief niet wordt toegekend. Aangezien moet worden aangenomen dat deze personen evenzeer financieel kunnen worden getroffen door de hogere energieprijzen, valt niet goed in te zien waarom niet ook voor afnemers (zoals een woonzorgcentrum of een rustoord) die natuurlijke personen huisvesten, wordt voorzien in een verlaging van het btw-tarief op de elektriciteitsuitgaven die zij betalen ten behoeve van de eindverbruikers die zij huisvesten. In elk geval zal voor het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit een verantwoording voorhanden moeten zijn in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, die dan het best wordt weergegeven in het verslag aan de Koning. Indien echter ook voor voormelde afnemers van elektriciteit wordt voorzien in een verlaagd btw-tarief, zal ook moeten worden nagegaan of de bij artikel 1 van het ontwerp ontworpen maatregel inzake teruggave van btw-belastingtegoed niet eveneens moet worden aangepast.’<sup>31</sup>

Hetzelfde geldt voor de ontworpen regeling. Er kan alvast niet mee worden volstaan om te verwijzen naar de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de woonzorgcentra<sup>32</sup> om het voormelde verschil in behandeling te verantwoorden. Die bevoegdheid sluit immers niet uit dat de federale overheid zou voorzien in een algemene financiële tegemoetkoming, die niet specifiek op inwoners van een woonzorgcentrum is gericht maar op alle huishoudelijke afnemers die met meerdere gezinnen of huishoudens gas afnemen via eenzelfde EAN-aansluitingspunt, en die door die algemene omschrijving ook de inwoners van een woonzorgcentrum omvat.”

8.3. In het arrest nr. 145/2023 van 9 november 2023 inzake het beroep tot vernietiging van een aantal artikelen van de wet van 28 februari 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, moest het Grondwettelijk Hof zich uitspreken over een verwarmingspremie toegekend aan “de huishoudelijke afnemer die op 31 maart 2022 een leveringsovereenkomst heeft voor elektriciteit voor diens woonplaats”. In het voornoemd arrest stelde het Grondwettelijk Hof:

“B.4. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen 18, § 2, 1°, en 19, § 1 en § 2, 4°, van de wet van 28 februari 2022 een onverantwoord verschil in behandeling invoeren tussen personen die een residentiële elektriciteitscontract hebben en

<sup>30</sup> Adv.RvS nr. 72.459/3 van 14 november 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 december 2022 ‘houdende toekenning van een tweede federale elektriciteit- en gaspremie’.

<sup>31</sup> Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: adv.RvS 70.978/3 van 11 februari 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 februari 2022 ‘tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 4 en 20 met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde wat de verlaging van het tarief van de belasting over de toegevoegde waarde betreft voor de levering van elektriciteit in het kader van residentiële contracten’, opmerking 8.

<sup>32</sup> Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

personen die in een collectieve woonvorm wonen, in zoverre enkel de eerstgenoemde categorie recht heeft op de verwarmingspremie.

Dat verschil in behandeling zou de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden (eerste onderdeel van het enige middel). In zoverre het een indirecte discriminatie op grond van leeftijd en handicap zou vormen, zou het de artikelen 2 en 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (tweede onderdeel van het enige middel) en de artikelen 4, 5, 12, 19 en 28 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (derde onderdeel van het enige middel), in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, schenden. Het Hof onderzoekt de drie onderdelen van het enige middel samen.

Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partijen in het bijzonder de uitsluiting bekritiseren van de bewoners van woonzorgcentra. Het Hof beperkt dan ook zijn onderzoek van de grondwettigheid van de bestreden bepalingen tot die categorie van personen.

(...)

B.7. Het bestreden verschil in behandeling heeft betrekking op personen die een residentieel elektriciteitscontract hebben en op bewoners van woonzorgcentra. Die bewoners zijn in de overgrote meerderheid van de gevallen ouderen of personen die, wegens een vermindering van zelfredzaamheid, niet (meer) in staat zijn om alleen te wonen. Er kan van worden uitgegaan dat een groot aantal van die personen beantwoordt aan de definitie van een persoon met een handicap, zoals die is vastgelegd bij artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen een indirect verschil in behandeling op grond van leeftijd en handicap teweegbrengen.

B.8.1. Volgens de Ministerraad zijn personen die een residentieel elektriciteitscontract hebben en bewoners van woonzorgcentra niet voldoende vergelijkbaar. De laatstgenoemden zouden in de regel pas met de stijgende energieprijzen worden geconfronteerd na de milderende invloed van de gunstigere tarieven in de niet-residentieële energiecontracten van woonzorgcentra, van de energienorm waardoor de woonzorgcentra een korting op hun energiefactuur ontvangen en van het gegeven dat woonzorgcentra hun bewoners de elektriciteits- en verwarmingskosten slechts kunnen doorrekenen via de dagprijs en in de mate waarin dit toegelaten wordt door de betrokken regeling van de gemeenschappen.

B.8.2. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet worden verward. Het verschil waarnaar de Ministerraad verwijst, kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar het kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.9.1. Krachtens de bestreden artikelen 18, § 2, 1°, en 19, § 1, eerste lid, van de wet van 28 februari 2022 wordt de verwarmingspremie toegekend aan « de huishoudelijke afnemer die op 31 maart 2022 een leveringsovereenkomst heeft voor elektriciteit voor diens woonplaats ».

Artikel 19, § 1, tweede lid, van de wet van 28 februari 2022 bepaalt dat « voor de betrokkenen die op hetzelfde adres wonen en die deel uitmaken van hetzelfde huishouden, [...] de verwarmingspremie slechts één keer [wordt] toegekend ». De verwarmingspremie wordt bijgevolg per huishouden slechts één keer toegekend.

Het bestreden artikel 19, § 2, 4°, van de wet van 28 februari 2022 sluit de « personen die verblijven in een woongelegenheden waar de inwoners verblijfskosten betalen of

waarvoor werkingstoelagen worden toegekend » uitdrukkelijk uit van de toepassing van de verwarmingspremie.

B.9.2. Het bestreden verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk, voor de betrokken persoon, het al dan niet beschikken over een residentiële leveringsovereenkomst voor elektriciteit.

B.10. Uit de in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de premie tot doel heeft « een financiële steun toe te kennen aan het grootst mogelijk aantal burgers voor de toegenomen verwarmingskostprijs van hun woning, onafhankelijk van de gebruikte verwarmingsbron » (Parl. St., Kamer, 2021-2022, DOC 55-2465/006, p. 16).

Personen met een residentiële leveringsovereenkomst voor elektriciteit en bewoners van woonzorgcentra bevinden zich objectief in verschillende situaties. Immers, ook al dekt de dagprijs die verschuldigd is door bewoners van woonzorgcentra de uitgaven verbonden aan het energieverbruik en stijgt die dagprijs gedeeltelijk door de stijgende energieprijzen, betalen die bewoners, doordat zij een globaal dienstenpakket genieten, niet zelf rechtstreeks de energie die zij verbruiken, zodat zij op een minder directe wijze worden geconfronteerd met de hogere energieprijzen. De wetgever kon aldus redelijkerwijs ervan uitgaan dat die bewoners niet in dezelfde mate door de hogere energieprijzen worden geraakt als de personen met een residentiële leveringsovereenkomst voor elektriciteit.

B.11.1. Er wordt niet aangetoond dat het bestreden verschil in behandeling onevenredige gevolgen heeft voor de bewoners van de woonzorgcentra. Zoals immers blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 december 2022 die de tweede federale gas- en elektriciteitspremie in de rechtsorde heeft geïntroduceerd – die dateert van na de bestreden bepalingen –, worden die bewoners slechts met de hogere energieprijzen geconfronteerd « na de gecombineerde, milderende invloed van : 1.) de gunstigere tarieven in het kader van de niet-residentiële energiecontracten waarover zorginstellingen beschikken, 2.) de energienorm die geïntroduceerd werd door de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake energie en 3.) de regelingen voorzien door de gemeenschappen die beperkingen inhouden rond de mate waarin zorginstellingen energiekosten kunnen doorrekenen aan hun bewoners, en waarmee [de federale wetgever] niet wenst te interfereren » (Parl. St., Kamer, 2022-2023, DOC 55-3016/001, p. 7). Er dient overigens rekening te worden gehouden met de steunmaatregelen van de federale overheid en van de deelentiteiten die worden toegekend aan de ondernemingen en, in voorkomend geval, aan de woonzorgcentra, om hen te helpen het hoofd te bieden aan de stijgende energiekosten.

B.11.2. Het Hof moet, in zijn onderzoek van de evenredigheid van de maatregel, ook rekening ermee houden dat, zoals in B.7 is vermeld, de bestreden bepalingen tot gevolg hebben sommige ouderen of personen met een handicap ongunstig te behandelen. De betrokken personen lijden dus een specifiek nadeel dat indirect berust op hun leeftijd of op hun handicap. Daar het indirecte verschil in behandeling berust op de handicap, moet het steunen op bijzonder dwingende redenen (EHRM, 30 april 2009, Glor t. Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2009:0430JUD001344404, § 84; 10 maart 2011, Kiyutin t. Rusland, ECLI:CE:ECHR:2011:0310JUD000270010, § 63). Gelet op het gegeven dat de bestreden maatregel deel uitmaakt van een geheel van maatregelen waarbij de wetgever snel een eerste antwoord heeft willen bieden op de impact van de buitengewone stijging van de energieprijzen, kan worden aangenomen dat die maatregel op bijzondere dwingende redenen van sociaaleconomische aard berust.”

Een gelijkaardige analyse werd door het Grondwettelijk Hof gemaakt in het recente arrest nr. 33/2024 van 21 maart 2024.

8.3.1. De vraag rijst vooreerst of de redenering vermeld in het voornoemd arrest van het Grondwettelijk Hof dat rusthuisbewoners op “minder directe wijze worden geconfronteerd met de hogere energieprijzen” waardoor “die bewoners niet in dezelfde mate door de hogere energieprijzen worden geraakt” *in casu* wel volledig naar analogie toepasbaar is. De vergelijking werd in het voormeld arrest gemaakt ten aanzien van personen die een leveringsovereenkomst hebben voor elektriciteit voor hun woonplaats en aldus rechtstreeks de energie die zij verbruiken betalen. In het voorontwerp wordt echter de beleidskeuze gemaakt om de energiekosten te verlichten voor personen aan wie deze kosten niet op rechtstreekse wijze door energieleveranciers worden gefactureerd, maar nadien worden ingevorderd via een derde, hetgeen kan leiden tot moeilijk te verantwoorden verschillen in behandeling (zie in dit verband ook verder opmerking 8.4). Terwijl de regeling die door het Grondwettelijk Hof werd beoordeeld een snel antwoord op de impact van de buitengewone stijging van de energieprijzen betrof, wordt *in casu* voorts een structurele regeling gecreëerd waarbij voor onbepaalde duur wordt voorzien in een steunregeling voor personen met een laag inkomen of een onzekere situatie die om technische redenen niet in aanmerking komen voor de sociale tarieven.

Bijgevolg moet niet zozeer worden vergeleken tussen afnemers met een individuele aansluiting en afnemers achter een collectief aansluitingspunt, maar tussen verschillende categorieën van afnemers achter een collectief aansluitingspunt, waarvan degenen die aan de voorwaarden in het voorontwerp voldoen in aanmerking zullen komen voor de toekenning van de sociale tariefpremie, maar bewoners van rust- en verzorgingstehuizen worden uitgesloten. In die omstandigheden kan het verschil niet langer worden verantwoord door de technische restricties die zich stellen door het gebrek aan een individuele aansluiting en die in de weg staan van een onmiddellijk overheidsoptreden.

Daarnaast lijken ook de nu om advies voorgelegde bepalingen tot gevolg te hebben sommige ouderen of personen met een handicap ongunstig te behandelen. De gemachtigde werd in dit verband gevraagd om toe te lichten welke bijzondere dwingende redenen het indirecte verschil in behandeling verantwoordt. Anno 2024 is er immers, gelet op de inmiddels gedaalde energieprijzen, niet langer sprake van een “eerste antwoord (...) op de impact van de buitengewone stijging van de energieprijzen” dat het Grondwettelijk Hof in het voornoemd arrest als bijzondere dwingende redenen van sociaaleconomische aard heeft aanvaard. De gemachtigde antwoordde:

“Het verschil in behandeling heeft in voorliggend voorontwerp van wet betrekking op enerzijds de personen en gezinnen die een huishoudelijk energieverbruik hebben (criterium: wooneenheid) via een collectief aansluitingspunt en anderzijds de personen en gezinnen die dat niet hebben.

Die tweede groep personen, waaronder rusthuisbewoners maar evenzeer elk gezin met een individueel aansluitingspunt of jongeren in collectieve woonvormen, is een zeer grote en diverse groep aan afnemers waarvan niet kan worden gesteld dat zij ‘in de overgrote meerderheid van de gevallen ouderen of personen [zijn] die, wegens een vermindering van zelfredzaamheid, niet (meer) in staat zijn om alleen te wonen’.

Het nadeel dat de betrokken personen van deze tweede groep lijden, is bijgevolg noch een specifiek, noch een indirect nadeel dat berust op hun leeftijd of op hun handicap.

Aangezien er met voorliggend voorontwerp van wet geen sprake is van een ongunstig indirect verschil in behandeling op grond van leeftijd en/of handicap dient er

bijgevolg evenmin te worden voldaan aan de vereiste van bijzonder dwingende redenen ter rechtvaardiging van een dergelijk onderscheid op grond van leeftijd en/of handicap.”

De stelling van de gemachtigde dat er geen sprake is van een indirect nadeel op basis van leeftijd of handicap kan niet volledig overtuigen. In het hoger aangehaald arrest was er immers ook sprake van een algemene regels (namelijk “de huishoudelijke afnemer die op 31 maart 2022 een leveringsovereenkomst heeft voor elektriciteit voor diens woonplaats”), waarvan de impact op de bewoners van woonzorgcentra vervolgens specifiek onderzocht werd.

Bijgevolg zullen de stellers van het ontwerp de uitsluiting van de bewoners van rust- en verzorgingstehuizen aan een bijkomend onderzoek moeten onderwerpen teneinde de ongelijke behandeling van twee categorieën van afnemers achter een collectief aansluitingspunt beter te verantwoorden. Daarbij zal moeten worden aangetoond in welke mate de uitgesloten afnemers effectief op een andere manier beschermd worden.<sup>33</sup>

8.4. Een ander aspect dat relevant is voor de beoordeling van de uitsluiting van de bewoners van woonzorgcentra in het licht van het gelijkheidsbeginsel is de verantwoording van de keuze om personen die in andere residentiële ouderenvoorzieningen wonen en daarbij eveneens van een bepaald dienstenpakket genieten wel in aanmerking te laten komen voor de premies waarin wordt voorzien in het voorontwerp.

De gemachtigde deelde in dit verband mee dat uit de definitie van artikel 3, 7°, van het voorontwerp volgt dat bewoners van assistentiewoningen met een collectief aansluitingspunt in aanmerking komen voor de sociaaltariefpremie en gaf daarbij de volgende verantwoording:

“Bewoners van assistentiewoningen met een collectief aansluitingspunt komen inderdaad in aanmerking voor de sociaaltariefpremie. Dit voor zover zij de assistentiewoning betrekken als hoofdverblijfplaats en de wooneenheid als zelfstandig kan beschouwd worden overeenkomstig de voorziene definitie in art. 3, 8° (m.n. een huis, appartement, studio of andere constructie betreffen die beschikt over ten minste een toilet, een bad of douche en een kookgelegenheid en in de kadastrale documentatie geïdentificeerd is als gekadastraard gebouwd onroerend goed of een onderdeel daarvan met een eigen kadastraal patrimoniumperceel). De beoordeling of een aanvraag voor een sociaaltariefpremie ingediend bij de FOD Economie met betrekking tot een assistentiewoning aan deze vereisten voldoet zal telkens *in concreto*, rekening houdend met de feiten en situatie eigen aan de betreffende aanvraag, dienen te gebeuren.

Een bewoner van een assistentiewoning met een sociaal statuut en een individueel aansluitingspunt komt vandaag al in aanmerking voor het gewone sociaal tarief. Aangezien voorliggend voorontwerp als opzet heeft om een meer rechtvaardige en omvattende toepassing van de sociale tarieven voor energie te garanderen dient ook de bewoner van een

<sup>33</sup> Het Grondwettelijk Hof verwijst in dat verband naar drie elementen die in de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 februari 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’ (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3016/001, 7) naar voor werden geschoven, namelijk “1.) de gunstigere tarieven in het kader van de niet-residentiële energiecontracten waarover zorginstellingen beschikken, 2.) de energienorm die geïntroduceerd werd door de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake energie en 3.) de regelingen voorzien door de gemeenschappen die beperkingen inhouden rond de mate waarin zorginstellingen energiekosten kunnen doorrekenen aan hun bewoners, en waarmee [de federale wetgever] niet wenst te interfereren”. De Raad van State beschikt niet over voldoende informatie om te beoordelen of die elementen nog actueel zijn. Niettemin is het niet evident om de verenigbaarheid van een federale maatregel met het gelijkheidsbeginsel minstens ten dele te laten afhangen van de mogelijkheid dat de gemeenschappen compenserende maatregelen kunnen nemen die de gevolgen van het federale beleid kunnen milderen.

assistentiewoning met een sociaal statuut en een collectief aansluitingspunt in beginsel in aanmerking te komen voor de beoogde sociaaltariefpremies.

Dergelijke lezing lijkt ons overeenkomstig het verschil in situatie van woonzorgcentra ten aanzien van assistentiewoningen zoals voorzien in de regelgeving uitgewerkt door de bevoegde gemeenschappen.

Zo wordt een assistentiewoning gedefinieerd als ‘*een individuele aangepaste woning of wooneenheid waarin de bewoner zelfstandig verblijft en een beroep kan doen op zorg;*’ (Artikel 1, 1°, van bijlage 10, van het [besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019](#) tot bepaling van de samenstelling van de dagprijs, de extra vergoedingen en de voorschotten ten gunste van derden aangerekend in de woonzorgcentra en de centra voor kortverblijf type 1). Verder wordt een groep van assistentiewoningen gedefinieerd als “*een woonzorgvoorziening waar in een aangepaste infrastructuur en binnen een organisatorisch geheel ouderen zelfstandig en permanent verblijven, waarbij gedurende de dag en de nacht permanentie georganiseerd wordt, en waarbij zorg en ondersteuning aangeboden wordt waarop de gebruiker facultatief een beroep kan doen.*” (art. 30 van het [Woonzorgdecreet van 15 februari 2019](#)).

Er kan bijvoorbeeld ook verwezen worden naar de regelgeving van de Franse Gemeenschap dat *résidence-services* definieert als: ‘*un ou plusieurs bâtiments, quelle qu'en soit la dénomination, constituant un ensemble fonctionnel, géré par un pouvoir organisateur qui, à titre onéreux, offre à des personnes âgées de soixante ans au moins des logements particuliers leur permettant de mener une vie indépendante ainsi que des services auxquels elles peuvent librement faire appel.*’ (art. 2, eerste lid, 2°, [Décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées](#))

Het in de Memorie van toelichting aangehaalde Vlaamse [ministerieel besluit van 7 juni 2023](#) voorziet dat de energiekost is vervat in de dagprijs van een woonzorgcentrum (zie enige bijlage, streepjes met betrekking tot : ‘- De verwarming van de kamer en gemeenschappelijke plaatsen, het onderhoud van deze installaties en de wijziging ervan; - Het stromende koude en warme water en het gebruik van elke sanitaire installatie; De elektrische installaties, hun onderhoud en elke wijziging ervan en het gemeenschappelijke elektriciteitsverbruik; Het elektriciteitsverbruik (inclusief het verbruik van alle individuele toestellen en installaties van de bewoner, zoals TV, radio, koelkast, WiFi, computer of PC, telefoon of mobiele telefoon,...)’). Ook het eerder vermelde decreet van de Franse Gemeenschap koppelt de erkenning van woonzorgcentra aan het naleven van de normen vastgelegd door de gemeenschapsregering met betrekking tot ‘*les modalités d'adaptation du prix d'hébergement ou d'accueil;*’ (art. 5, § 2, eerste lid, 2°).

In tegenstelling tot woonzorgcentra voorziet het [besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019](#) inzake assistentiewoningen dat wanneer desgevallend een dagprijs voor het genotsrecht van de assistentiewoning wordt aangerekend aan de bewoner (lees: niet van toepassing in geval van een aangekochte assistentiewoning én losstaand van de dagprijs met betrekking tot de kosten voor zorg en ondersteuning) dat dergelijke kosten gebaseerd dienen te zijn “*op de reële uitgaven die verband houden met het gebruik van de assistentiewoning.*” (art. 22, tweede lid, van bijlage 10). Doorgaans wordt de energiekost verbonden aan de assistentiewoning echter uitgesloten van het genotsrecht, ook wel de wooncomponent genoemd, zoals vervat in de dagprijs. Als voorbeeld kan u via deze [link](#) de woonovereenkomst van Assistentiewoningen Residenties Reyselbergh raadplegen, waarin art. 6.5. voorziet in een provisie en afrekening op basis van werkelijk verbruik verbonden aan het individuele energieverbruik, alsook deze [link](#) met de woonovereenkomst van Assistentiewoningen Hof van Schoten BVBA waarin art. 10.1.2. voorziet in de uitsluiting van de nutsvoorzieningen van de dagprijs voor het genotsrecht.

De aangehaalde gemeenschapswetgeving inzake assistentiewoningen toont aan dat het verblijven in een assistentiewoning *a priori* een zelfstandige woonvorm betreft die wezenlijk verschilt van het verblijf in een woonzorgcentrum. Daarenboven valt uit de aangehaalde gemeenschapswetgeving alsook uit de voorbeelden uit de praktijk af te leiden dat de energiekost bij assistentiewoningen geen deel uitmaakt van een breder pakket aan goederen en/of diensten vervat in een gereguleerde *all-in* dagprijs, terwijl dit bij woonzorgcentra weldegelijk het geval is.”

Er kan betwijfeld worden of het werkelijk zo is dat, zoals de gemachtigde stelt, *in casu* een pertinent verschil bestaat tussen een verblijf in een woonzorgcentrum en een verblijf in een assistentiewoning in het licht van de in de memorie van toelichting vermelde doelstelling om te “voorzien in een alternatief ten gunste van de kwetsbare gezinnen voor wie de toepassing van het sociaal tarief niet mogelijk is bij gebrek aan een individueel aansluitingspunt”. In beide gevallen gaat het – ook al zal de mate van het zelfstandig kunnen wonen inderdaad in de praktijk verschillen – om residentiële ouderenvoorzieningen. Daargelaten de vaststelling dat de overeenkomsten waar de gemachtigde naar verwijst assistentiewoningen met individuele aansluitingspunten betreffen,<sup>34</sup> valt voorts niet goed in te zien waarom voor een bepaald type van residentiële ouderenvoorzieningen wel in een eventuele tussenkomst wordt voorzien, maar dit geheel wordt uitgesloten voor bewoners van een woonzorgcentrum. Voor een persoon in een kwetsbare situatie maakt het immers niet uit of de energiekost deel uitmaakt van een pakket aan goederen en/of diensten die wordt aangeboden via een globale prijs, dan wel of er bijvoorbeeld een afzonderlijke verrekening gebeurt. In beide gevallen zal er gedeeltelijk voor de energiekost moeten betaald worden.

De stellers van het voorontwerp zullen aldus beter moeten kunnen verantwoorden waarom het verschil in behandeling tussen op het vlak van de last van de energiekosten vergelijkbare vormen van residentiële ouderenvoorzieningen in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.

8.5. Ten slotte is de gemachtigde om bijkomende toelichting gevraagd over de uitsluiting van bepaalde andere woonvormen waarbij de levering aan verschillende bewoners gebeurt via een collectief aansluitingspunt.

8.5.1 Wat kotstudenten betreft kan hun uitsluiting verantwoord worden door het feit dat zij in beginsel niet hun hoofdverblijfplaats hebben op hun studentenadres. Indien bepaalde studenten echter wél wettig zouden zijn gedomicilieerd op een studentenkamer lijkt niets te verantwoorden dat zij zouden worden uitgesloten van de sociale tariefpremie.<sup>35</sup>

8.5.2 Wat de *co-housing* van verschillende gezinnen in eenzelfde woning zonder verdere kadastrale onderverdeling betreft is uit de toelichting van de gemachtigde gebleken dat alle bewoners, ook als zij niet met elkaar verwant zijn, als een gezin zullen worden beschouwd. Dat heeft echter tot gevolg dat van zodra een van de leden ervan aan de voorwaarden voor de

<sup>34</sup> De verwijzing van de gemachtigde naar standaardovereenkomsten voor assistentiewoningen met individuele aansluitingspunten zijn niet relevant, aangezien de vraagstelling die voorligt de bewoners betreft die geen individuele aansluitingspunten hebben.

<sup>35</sup> Zij lijken bovendien ook niet in aanmerking te komen voor de compensatiemechanismen vermeld in voetnoot 30, die voor bewoners van rust- en verzorgingsinstellingen gelden.

toekenning van het sociaal tarief voldoet, dat tarief zal worden toegepast op het enige aansluitingspunt, zodat kan worden aangenomen dat zij geen nood hebben aan de sociale tariefpremie.

8.5.3 Ten slotte kan worden aanvaard dat de federale overheid afnemers uitsluit die verblijven in gebieden zonder individuele aansluiting waar permanente bewoning niet is toegelaten, ook al zouden de afnemers in kwestie toch op die plaats (feitelijk) hun hoofdverblijfplaats hebben, teneinde het beleid van de gewesten inzake huisvesting en ruimtelijke ordening niet te ondergraven.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 3

9. In artikel 3, 10°, van het voorontwerp wordt de term “gebied zonder individuele aansluiting” gedefinieerd onder kruisverwijzing naar de regelgeving inzake ruimtelijke ordening van de gewesten. Voor het Vlaamse en het Waalse Gewest gebeurt dat door dynamische verwijzingen naar specifieke decretale bepalingen. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke<sup>36</sup> Gewest gebeurt dat echter door te verwijzen naar “gelijkaardige regelgeving als bedoeld [voor het Vlaamse en Waalse Gewest]”. Dat is geen rechtszekere manier om die term, die cruciaal is voor het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, te definiëren.

### Artikel 17

10. In artikel 17, tweede lid, van het voorontwerp dient de verwijzing naar het onbestaande “artikel VX.4” van het Wetboek van economisch recht te worden vervangen door een verwijzing naar artikel XV.4 van dat wetboek.

In de Nederlandse tekst ontbreekt voorts het woord “recht” (er wordt verwezen naar het “Wetboek van economisch”). Dit dient te worden gecorrigeerd.

Ten slotte moet de verwijzing naar “artikel XV.3, 1°, 2°, 3° en 5°” worden gecorrigeerd in “artikel XV.3, *eerste lid*, 1°, 2°, 3° en 5°” van het Wetboek van economisch recht.

### Artikel 20

11. Artikel 20 van het voorontwerp stelt een regeling vast die geldt wanneer “een” niet-naleving wordt vastgesteld of vermoed. Zoals de gemachtigde bevestigde, gaat het om de niet-naleving bedoeld in artikel 16, eerste lid, van het voorontwerp. Er dient met het oog op de duidelijkheid en de rechtszekerheid een verwijzing naar de voornoemde bepaling te worden ingevoegd in artikel 20 van het voorontwerp.

---

<sup>36</sup> Het woord “Hoofdstedelijke” moet worden ingevoegd in de ontworpen bepaling.

12. De termijnregeling in artikel 20 van het voorontwerp (“binnen een termijn van vijftien dagen”) is onduidelijk. De gemachtigde deelde mee dat het gaat om een termijn van vijftien dagen “na de ontvangst van de verweermiddelen”, hetgeen in de tekst moet worden vermeld.

### Artikel 22

13. In artikel 22 van het voorontwerp wordt bepaald dat “[h]et recht op een sociaaltariefpremie overeenkomstig de hoofdstukken 3, 4 en 5 en de mogelijkheid om een aanvraag daartoe in te dienen geldt vanaf 1 juli 2024 en voor zover de Koning uitvoering heeft gegeven aan de artikelen 7 en 8, § 1”.

Voor bepaalde aspecten van het voorontwerp wordt aldus een gespreide inwerkingtreding vooropgesteld,<sup>37</sup> hetgeen aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid, aangezien de rechtzoekende zelf onder meer moet nagaan of een bepaald aspect van de regeling betrekking heeft op het “recht op een sociaaltariefpremie”<sup>38</sup> en bovendien ook moet nagaan of de Koning al dan niet uitvoering heeft gegeven aan bepaalde artikelen van het voorontwerp<sup>39</sup>. Het risico op verwarring en rechtsonzekerheid wordt nog groter doordat artikel 14, eerste lid, van het voorontwerp verplichtingen oplegt aan derden vanaf “(...) vier maanden volgend op de inwerkingtreding van deze wet”, hetgeen volgens de gemachtigde niet als een verwijzing naar de datum vermeld in artikel 22 van het voorontwerp kan worden begrepen.

De ontworpen bepaling dient dan ook anders te worden geformuleerd. Uit de memorie van toelichting blijkt dat via de huidige formulering wordt beoogd om voldoende tijd te geven aan de FOD Economie om een gegevensbestand uit te bouwen, de nodige uitvoeringsbesluiten te voorzien en alle betrokken partijen voldoende voorbereidingstijd te bieden. Daartoe volstaat het om in artikel 22 van het voorontwerp bijvoorbeeld te bepalen dat de wet geheel of gedeeltelijk in werking treedt op een door de Koning te bepalen datum (waarbij eventueel ook een uiterste datum kan worden vermeld).

\*

---

<sup>37</sup> De gemachtigde maakt in dit verband een onderscheid tussen de “inwerkingtreding” en “het moment vanaf wanneer de relevante feiten onder het intertemporeel toepassingsgebied van deze nieuwe wet zouden vallen”: “Er wordt in het voorontwerp niet voorzien in een specifieke bepaling inzake inwerkingtreding. De gemeenschappelijke termijn van inwerkingtreding (10 dagen na bekendmaking) zal bijgevolg gelden. De in artikel 14, eerste lid, vermelde termijn dient in deze zin begrepen te worden. De in het ontworpen artikel 22 vermelde datum van 1 juli 2024 heeft eerder betrekking op de tenuitvoerlegging en dient te worden begrepen als het moment vanaf wanneer de relevante feiten onder het intertemporeel toepassingsgebied van deze nieuwe wet zouden vallen.”. In de huidige formulering lijkt artikel 22 van het voorontwerp echter eerder als een inwerkingtredebepaling te kwalificeren.

<sup>38</sup> Vgl. adv. RvS 75.517/16 van 28 februari 2024 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water (WAC) en tot wijziging van bijlage 4.2.5.2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu en het ministerieel besluit van 16 juni 2023 tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water (WAC) en tot wijziging van bijlage 4.2.5.2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’, opmerking 10.1.

<sup>39</sup> De formulering in artikel 22 van het voorontwerp is op dit punt onduidelijk. Zo is het dubbelzinnig of het uitvoeringsbesluit tegen 1 juli e.k. moet zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad of dat het besluit op dat ogenblik ook al in werking moet zijn getreden.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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<sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. Conformément à l'article 20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : loi sur l'électricité), après avis de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-après : la CREG) et concertation avec les régions, le ministre fédéral qui a l'économie dans ses attributions peut, après délibération en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux par kWh, valables pour l'ensemble du territoire, pour la fourniture d'électricité à des clients protégés résidentiels. Un régime similaire est inscrit à l'article 15/10, §§ 2 et 2/1, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations', pour la fourniture, respectivement, de gaz naturel et de chaleur. Les deux régimes ne s'appliquent qu'aux « clients protégés résidentiels » disposant d'un point de raccordement individuel.

L'avant-projet de loi à l'examen ne touche pas à la réglementation en matière de tarifs sociaux précitée, mais vise de manière additionnelle à prévoir un système de primes pour certaines catégories de personnes qui n'ont pas droit aux tarifs sociaux. À cet effet, il est prévu, dans certaines conditions, un droit à une prime tarif social gaz naturel, électricité et chaleur trimestrielle pour une personne physique dont le ménage occupe à titre de résidence principale une unité d'habitation située dans un ensemble résidentiel ou dans une zone sans raccordement individuel (articles 4 à 6 de l'avant-projet). À cet égard, l'avant-projet fixe également des règles relatives au mode de calcul, à la fixation, à la procédure de demande et aux possibilités de saisie et de cession des primes (articles 7 à 10), au financement, au paiement et au monitoring des primes (articles 11 et 12), au traitement de données à caractère personnel (articles 13 à 15), à la surveillance et aux sanctions (articles 16 à 20) ainsi qu'aux tâches qui sont confiées à la CREG (article 21).

Le droit à une prime tarif social et la possibilité d'introduire une demande à cet effet s'appliquent à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024 et pour autant que le Roi ait donné effet aux articles 7 et 8, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet (article 22).

### COMPÉTENCE

3. En ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Comme déjà expliqué ci-dessus, l'introduction de la prime tarif social est nécessaire pour une application équitable, cohérente et plus complète des prix maximaux sociaux en matière d'énergie. Dans la détermination du champ d'application et de ses

---

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

modalités, le partage de compétences et le principe d'égalité doivent être pris en compte en tant que cadre de référence plus large.

En premier lieu, il est important de souligner la compétence communautaire sur les matières liées aux personnes et sur l'assistance aux personnes conformément à l'art. 5, § 1<sup>er</sup>, I, et à l'art. 5, § 1<sup>er</sup>, 11, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après 'LSRI'), respectivement. Comme pour le tarif social, le champ d'application personnel de la prime tarif social est déterminé par l'octroi de certains statuts sociaux. Les conditions d'octroi de ces statuts sont déterminées par différentes autorités compétentes, notamment les communautés et le gouvernement fédéral. Le présent projet n'empêche pas ces compétences étant donné qu'il se limite à un simple renvoi à la possession d'un tel statut social.

En ce qui concerne plus particulièrement les compétences communautaires en matière de politique de soins aux personnes âgées, il convient de mentionner la législation communautaire sur le règlement des coûts aux habitants (prix journaliers), la mise en place de mesures de soutien spécifiques pour les personnes dans de telles situations et la réglementation relative à l'agrément, à l'autorisation d'exploitation, ainsi qu'aux conditions d'infrastructure des résidences-services (...).

À cet égard, l'on peut également renvoyer aux accords conclus entre le gouvernement fédéral, les Communautés et les Régions autour des flux financiers qui bénéficient à la politique de soins aux personnes âgées. Ces accords impliquent entre autres qu'il ne puisse pas y avoir de chevauchements dans le financement entre, d'une part, les flux financiers des différentes autorités qui interviennent respectivement en fonction de leurs compétences et, d'autre part, l'intervention payée par l'occupant, excluant ainsi un double financement de ce coût (Avenant n° 5 au Protocole n° 2 conclu le 1<sup>er</sup> janvier 2003 entre l'Autorité Fédérale et les Autorités visées aux article[s] 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de santé à mener à l'égard des personnes âgées, et portant sur les prix qui sont appliqués en institutions d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées).

En deuxième lieu, le législateur fédéral doit également tenir compte de la compétence des Régions en matière de distribution et de transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70 000 volts, de distribution publique du gaz, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de nouvelles sources d'énergie conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 1<sup>er</sup>, points a), b), f) et h) de la LSRI. En outre, la compétence régionale en matière de logement en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, 1<sup>o</sup>, de la LSRI est également pertinente.

C'est la raison pour laquelle la prime tarif social prévue pour l'électricité, le gaz naturel et la chaleur ne fait pas d'autre distinction de taille en fonction des besoins énergétiques poursuivis avec la source d'énergie concernée, ou ne règle pas non plus la question de savoir comment les bâtiments ou zones doivent être raccordés au réseau de distribution et comment la consommation d'énergie doit être mesurée. La transposition de la réglementation européenne en matière de raccordement et mesure (voir e.a. art. 9 Directive relative à l'efficacité énergétique 2012/27/UE) se fait en vertu de la réglementation régionale.

Compte tenu des compétences communautaires et régionales susmentionnées, le présent projet trouve son fondement dans la compétence fédérale en matière de tarifs énergétiques et de politique des prix, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d) de la LSRI.

En outre, l'exercice de cette compétence sous la forme d'une prime tarif social n'affecte ni qualitativement ni quantitativement les compétences susmentionnées des

communautés et des régions, étant donné son champ d'application très limité et clairement décrit. Les compétences susmentionnées sont respectées et elles ne sont affectées sur aucun élément essentiel par le présent projet.

En outre, en tant que mesure de la politique des prix de l'énergie et complément nécessaire pour réaliser une application plus complète et cohérente des prix maximaux sociaux, la prime tarif social se prête à un traitement uniforme au niveau national afin de préserver l'indivisibilité économique de la politique des prix de l'énergie ».

Le point 5 de la note au Comité de concertation du 8 février 2024 précise :

« Le Comité de concertation a pris connaissance de l'avant-projet de loi instaurant une prime de tarification sociale et constate qu'une concertation entre l'État fédéral et les régions a eu lieu conformément à l'article 6, § 3, 3°, de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980.

La Région flamande souhaite signaler qu'elle soupçonne que le gouvernement fédéral n'est pas compétent pour introduire la prime proposée. L'avis du Conseil d'État sera distribué aux membres du Comité de concertation dès réception et sera ensuite discuté à ENOVER.

La Région wallonne souhaite signaler qu'elle ne partage pas la position de la Région flamande. (...) ».

4. Dans l'arrêt récent n° 14/2024 du 25 janvier 2024 concernant un recours en annulation des articles 2 à 5 du décret de la Région wallonne du 22 septembre 2022 'suspendant les coupures et insérant un article 66/1 dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et un article 2bis dans le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz', la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit à propos de la répartition des compétences en ce qui concerne les tarifs sociaux de l'énergie :

« B.10.1. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

'L'autorité fédérale est [...] seule compétente pour

[...]

3° la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d)'. »

B.10.2. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que l'autorité fédérale est compétente pour les tarifs, en ce compris la politique des prix, sans préjudice de la compétence régionale en matière de tarifs de distribution d'énergie.

B.10.3. La formulation actuelle de cette disposition résulte de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État. Les travaux préparatoires mentionnent :

'En vertu du nouvel article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique des prix en matière de fourniture d'électricité et de gaz, en ce compris la politique sociale des prix, continuera à relever de la compétence exclusive de l'autorité fédérale. Ceci ne porte préjudice ni aux compétences des régions d'imposer des obligations de service public liées à leurs compétences, ni à leur compétence en matière de tarifs de distribution' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232, p. 103).

B.11. La compétence de l'autorité fédérale relative à la politique sociale des prix ne porte pas seulement sur le montant des prix. Elle inclut la compétence de déterminer les bénéficiaires des prix concernés. En effet, sans une identification des bénéficiaires, il est impossible de mener une politique sociale des prix.

Cette compétence relève exclusivement de l'autorité fédérale. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement wallon, la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet pas aux régions d'adopter une politique sociale des prix adaptée aux circonstances régionales, sous réserve du recours aux pouvoirs implicites.

B.12. Bien que les dispositions attaquées ne déterminent pas, en soi, les prix maximaux de l'énergie pour les clients protégés, elles élargissent considérablement les catégories de bénéficiaires de ces prix. Elles ont donc pour objet de modifier le prix payé par leurs destinataires. Ce faisant, la Région wallonne empiète sur la politique sociale des prix de l'énergie, laquelle ressortit aux compétences de l'autorité fédérale ».

Au regard de l'arrêt précité, il faut admettre que l'autorité fédérale est exclusivement compétente pour la « politique sociale des prix » de l'énergie en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, et VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI).

5. La réglementation à l'examen n'interfère toutefois pas avec les prix de l'énergie, mais vise à fixer des règles permettant aux bénéficiaires de prétendre par trimestre à une prime et d'introduire une demande à cette fin. À cet égard, le régime en projet n'est pas limité à une prime unique, mais a une durée indéterminée. Le montant de la prime sera fixé trimestriellement par la CREG sur la base des modes de calcul qui seront déterminés par le Roi (article 7 de l'avant-projet). L'exposé des motifs précise que l'objectif à cet égard est « d'aligner la prime tarif social sur l'intervention dont bénéficient les ménages sous l'application des tarifs sociaux par vecteur énergétique concerné ». En outre, le Roi est habilité à fixer les modalités de la demande (article 8, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet) et à prévoir une présomption légale lorsqu'un ayant droit n'est plus éligible à une prime (article 8, § 2, de l'avant-projet).

Dans une approche plus large, la compétence de l'autorité fédérale en matière de politique sociale des prix de l'énergie est admise si une intervention est effectivement prévue dans les coûts énergétiques des ménages, même s'il n'y a aucune intervention dans la formation des prix. En effet, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, de la LSRI, l'autorité fédérale n'est pas uniquement compétente pour la politique des prix, mais également pour la politique des revenus, ce qui laisse une marge pour d'autres formes de mesures de protection du pouvoir d'achat. À cet égard, il est tenu compte du fait qu'un système de primes peut constituer une véritable alternative à la régulation des prix. Ainsi, il y a quelques années, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel ont été supprimés en France et remplacés par un système de « chèques énergie »<sup>2</sup> et certains plaident en Belgique également pour une telle modification législative<sup>3</sup>. Dans cette approche large,

<sup>2</sup> Voir à cet égard F. VANDENDRIESSCHE et P. CLAEYS, « Prijsregulering in de energiesector: overzicht en actuele ontwikkelingen », RW 2020-21, p. 260.

<sup>3</sup> Voir une note récente de la Fédération belge des entreprises électriques et gazières, disponible sur : <https://www.febeg.be/sites/default/files/230713-febeg-memorandum-fr-v7-lores.pdf> (« La pauvreté énergétique doit être combattue à la racine. (...) Ce type de mécanisme est possible et réalisable en faisant évoluer le tarif social vers un système de prime. Une prime sociale peut faire l'objet d'un processus d'attribution rapide, efficace et simple,

il est admis qu'en vertu de ses compétences en matière de politique sociale des prix, l'autorité fédérale peut également opérer un tel choix politique.

Il semble néanmoins requis que, dans ce cas, la mesure soutienne un groupe suffisamment large de la population dans son pouvoir d'achat érodé par l'augmentation des prix de l'énergie <sup>4</sup>.

6. L'avant-projet octroie une prime à un groupe cible spécifique de personnes qui, en raison de leurs revenus modestes, pourraient être éligibles au tarif social pour l'énergie classique, mais qui n'y ont pas droit dans la pratique parce qu'elles ne disposent pas d'un point de raccordement individuel auquel ce tarif pourrait être appliqué. Dès lors qu'il s'agit de groupes cibles spécifiques, le régime – contrairement aux allocations et primes énergie ayant un champ d'application général <sup>5</sup> – semble empiéter sur la compétence des communautés en matière d'aide aux personnes en vertu de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, de la LSRI <sup>6</sup>. L'aide que les communautés peuvent prévoir n'est pas limitée aux diverses catégories de personnes mentionnées dans cette disposition <sup>7</sup>.

6.1. Dans la jurisprudence plus ancienne du Conseil d'État, section de législation, il a été admis, sur la base du fondement de compétence précité des communautés, qu'il ne revient pas à l'autorité fédérale de soutenir des catégories vulnérables de personnes par des primes couvrant totalement ou partiellement les coûts de l'énergie ou de l'eau.

---

complètement automatisé. Une telle prime est également facilement modulable pour un meilleur ciblage et permet de valoriser autant les factures d'énergie que les économies d'énergie (...) ».

<sup>4</sup> Avis C.E. 45.849/1/2/4 des 22 et 26 janvier 2009 sur un projet devenu la loi de relance économique du 27 mars 2009, observation relative à la compétence concernant le titre V, qui précise qu'une allocation électricité accordée à tous les clients résidentiels est une mesure générale qui ne relève pas de l'aide sociale (article 5, § 1<sup>er</sup>, II, de la LSRI), mais doit être considérée comme une mesure fédérale de politique des revenus (article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, de la LSRI).

<sup>5</sup> Selon la jurisprudence de la section de législation, en ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale, aucun problème ne se pose au regard des compétences des communautés en matière d'aide aux personnes si aucune distinction n'est opérée entre les ménages, compte tenu des compétences fédérales en matière de politique des revenus (voir par exemple l'avis C.E. 45.849/1/2/4 des 22 et 26 janvier 2009 sur un avant-projet de loi devenu la loi de relance économique du 27 mars 2009, l'avis C.E. 71.450/1 du 1<sup>er</sup> juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juin 2022 'visant à octroyer une allocation pour l'acquisition de gasoil ou de propane en vrac destinés au chauffage d'une habitation privée' et l'avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 26 décembre 2022). Voir aussi l'arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001 de la Cour constitutionnelle concernant le décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 'houdende de organisatie van de zorgverzekering' : « B.3.9.2. Les mesures critiquées auront des répercussions sur les revenus de ceux qui en bénéficient puisqu'elles leur éviteront certains frais. Il ne s'ensuit toutefois pas que le législateur décentralisé aurait méconnu la compétence en matière de politique des revenus que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, réserve à l'autorité fédérale. Une telle compétence concerne les mesures d'ordre général par lesquelles l'autorité fédérale réglemente le niveau des revenus. Le législateur fédéral ne pourrait, par le biais de sa compétence en matière de politique des revenus, empêcher les communautés de régler la matière de l'aide aux personnes, qui implique de prendre des mesures pécuniaires en leur faveur » (soulignement de l'auteur).

<sup>6</sup> Avis C.E. 67.549/1 du 13 octobre 2020 sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas ou éco-chèques sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, en vue de verser les montants des titres-repas et des éco-chèques non utilisés à la Fédération belge des banques alimentaires', observation 4.1.

<sup>7</sup> C.C., 13 mars 2001, n° 33/2001, B.3.4. Voir également l'avis C.E. 70.029/VR du 7 octobre 2021 sur un avant-projet de loi 'portant exécution de l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014', observation 6.

Ainsi, dans l'avis 45.443/1/2/3/4 des 13 et 17 novembre 2008 sur l'avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2008, la section de législation indiquait que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour prévoir pour certaines catégories de personnes des réductions forfaitaires pour les fournitures de gaz naturel, d'électricité, de gasoil de chauffage, de pétrole lampant et de gaz propane en vrac exclusivement utilisées à des fins de chauffage. Dans ce régime, il s'agissait d'une aide qui était directement accordée par l'autorité fédérale à certaines catégories de personnes à revenus modestes, ce qui, selon la section de législation, donnait lieu à des objections de compétences eu égard à la compétence des communautés pour la politique d'aide aux personnes. Dans le même sens, l'avis 32.669/4 du 22 avril 2002 indiquait que la création d'un « Fonds social de l'eau », alimenté par des contributions financières à charge des sociétés de distribution d'eau et destiné à intervenir dans le paiement des factures d'eau de certains consommateurs confrontés à des difficultés de paiement, constituait une compétence communautaire <sup>8</sup>.

6.2. Un certain nombre d'avis plus récents ne font toutefois plus référence aux compétences communautaires dans le contexte des primes fédérales d'énergie destinées à des groupes cibles particuliers.

6.2.1. L'avis 70.439/3 du 16 novembre 2021 concernait un avant-projet de loi qui prévoyait une prime forfaitaire unique de 80 euros imputée sur la facture énergétique pour la fourniture d'électricité, accordée aux clients protégés résidentiels <sup>9</sup>. L'avis précité, qui ne formule aucune observation à propos de la compétence de l'autorité fédérale, a notamment relevé ce qui suit :

« 6. Le forfait unique entraîne en pratique une réduction de la facture de l'électricité pour les bénéficiaires mais n'affecte pas la formation des prix en soi. Il peut dès lors être admis que la mesure relève du champ d'application des articles 5, paragraphe 2, 28 et 29 de la directive 2019/944 <sup>10</sup> (en matière de mesures sociales pour les clients résidentiels vulnérables) et qu'elle ne doit pas être justifiée conformément à l'article 5, paragraphes 3 à 5, de cette directive (en matière d'interventions sur les prix) » (soulignement de l'auteur).

La compétence fédérale pouvait toutefois être justifiée dans ce cas du fait que l'intervention forfaitaire prenait la forme d'une note de crédit du fournisseur, de sorte qu'une réduction était en fait accordée sur la facture d'électricité, même si la formation des prix ne s'en trouvait pas affectée. Par conséquent, il peut être admis qu'il s'agissait dans ce cas d'une mesure relative aux « tarifs, en ce compris la politique des prix » au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d), de la LSRI <sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Avis C.E. 32.669/4 du 22 avril 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 20 février 2003 'relatif à la création d'un Fonds social de l'eau en Région wallonne'.

<sup>9</sup> Voir l'article 4 de la loi du 15 décembre 2021 'portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 portant modifications de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité'.

<sup>10</sup> Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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'.

<sup>11</sup> Une analyse des compétences similaire peut être faite en ce qui concerne la prime de chauffage, instaurée par la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie' (et qui était accordée sous la forme d'une imputation sur la facture d'électricité) et la prime fédérale d'électricité et de gaz, instaurée par le titre 7 de la loi du

6.2.2. Ce lien avec les prix était cependant plus indirect dans le cas de la prime au gasoil de chauffage, qui n'était en effet pas imputée sur la facture, mais devait être demandée par l'occupant d'une résidence principale chauffée au gasoil au SPF Économie, et qui pouvait être demandée par plusieurs ménages dans le cas où plusieurs unités d'habitation – par exemple un immeuble à appartements – étaient chauffées par une chaudière centrale<sup>12</sup>. Cette mesure pouvait néanmoins être considérée comme une mesure générale pour les clients de gasoil (et de propane) destinés au chauffage de la résidence principale, qui n'intervenait certes pas dans la formation des prix, mais impliquait néanmoins une intervention effective dans l'augmentation des coûts énergétiques pour les ménages. La mesure pouvait ainsi être considérée comme une mesure de politique des prix et des revenus, compte tenu du large groupe cible dont le pouvoir d'achat était soutenu dans le cadre de l'augmentation des prix de l'énergie.

6.3. En soi, la mesure à l'examen, compte tenu de son groupe cible spécifique limité, ne semble pas avoir une portée générale similaire<sup>13</sup> qui pourrait lui permettre de relever du fondement de compétence fédéral concernant la politique des prix et des revenus.

Il pourrait par ailleurs être opposé à cette observation que la mesure doit plutôt être considérée comme la clé de voûte des diverses mesures antérieures visant à protéger le pouvoir d'achat de la population en cas d'augmentation des prix de l'énergie et doit veiller à ce que les principaux groupes qui, pour des motifs techniques – l'absence d'un point de raccordement propre – ne peuvent pas bénéficier de ces mesures de protection générales, bien qu'ils doivent supporter des coûts énergétiques similaires, puissent malgré tout bénéficier d'une protection équivalente. Cette interprétation, qui considère la mesure conjointement avec le règlement de base – incontestablement fédéral – des tarifs sociaux, permettrait de justifier l'avant-projet comme étant malgré tout une mesure de politique des prix et des revenus.

7. Le fait que l'avant-projet ait un lien logique avec les mesures fédérales existantes en matière de politique des prix et des revenus dans le cadre des prix élevés de l'énergie n'empêche toutefois pas que la mesure ne vise qu'un groupe cible spécifique auquel un soutien financier direct est accordé, de sorte que cette mesure – ainsi qu'il a été exposé ci-dessus – empiète sur la compétence des communautés en matière d'aide sociale. Par conséquent, la question se pose de savoir si la compétence de l'autorité fédérale pour l'adoption de l'avant-projet ne doit pas plutôt s'appuyer sur l'exercice des compétences implicites.

7.1. Le délégué a adopté à titre subsidiaire – à savoir dans la mesure où on ne peut pas se fonder sur l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, et l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d), de la LSRI – le

---

30 octobre 2022 'portant des mesures de soutien temporaires suite à la crise de l'énergie' et la loi du 19 décembre 2022 'portant l'octroi d'une deuxième prime fédérale d'électricité et de gaz', qui devait en principe être réglée sur une facture d'acompte ou de décompte ou via un virement du fournisseur.

<sup>12</sup> Loi du 26 juin 2022 'visant à octroyer une allocation pour l'acquisition de gasoil ou de propane en vrac destinés au chauffage d'une habitation privée', concernant laquelle le Conseil d'État n'a pas émis de réserve de compétence dans l'avis C.E. 71.450/1 du 1<sup>er</sup> juin 2022.

<sup>13</sup> À propos du caractère *général* de la politique des prix et des revenus, et des nuances y relatives, voir également L. Vermeire et A. Van Steenberge, 'De Economie', dans B. Seutin et G. Van Haegendoren (éds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Chartre, 2016, pp. 216-218.

point de vue suivant concernant la possibilité pour l'autorité fédérale de recourir aux compétences implicites :

« Een restrictieve lezing, die het prijsbeleid beperkt tot louter energieprijsgereguleerder uitgedrukt in €/kWh, zou ertoe leiden dat het sociaal energiebeleid, via de federale bevoegdheid inzake 'prijsbeleid ...', met daarin begrepen het sociaal prijsbeleid<sup>14</sup>, zich aldus dient te beperken tot louter het klassiek sociaal tarief<sup>15</sup> of een rechtstreekse uitbreiding daarvan op de prijs €/kWh aangerekend in het kader van andere leveringsovereenkomsten, die momenteel van dat toepassingsgebied zijn uitgesloten.

Een dergelijke loutere uitbreiding van het klassieke sociaal tarief zoals wordt bepleit door energie-armoedeverenigingen<sup>16</sup>, droeg de voorkeur en werd grondig onderzocht. Het ingrijpen op de prijsstelling is in de gevallen beoogd door de sociaaltariefpremie echter dermate complex dat het systeem niet werkbaar is. De last die op de betrokken beheerders van collectieve aansluitingspunten, leveranciers en betrokken overheidsinstanties zou vallen, werd als disproportioneel beoordeeld. Bovendien betreffen de technische voorschriften inzake de aansluitingspunten op het distributienet alsook de wijze waarop het daadwerkelijk verbruik vastgesteld moet worden een gewestelijk aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 6, §1, VII, eerste lid, a) en b) BWHI<sup>17</sup>.

Aldus rijst de vraag hoe tussen de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid en de gemeenschappen, voor zover voorliggend voorontwerp van wet die beoogd en sociaaltariefpremie in te voeren niet zou kunnen worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake energieprijzbeleid, quod non, een effectief en efficiënt beleid kan gevoerd worden 'voor de bescherming van energiearme en kwetsbare huishoudelijke afnemers' overeenkomstig artt. 28-29 van Richtlijn (EU) 2019/944 en bijgevolg het sociaal prijzenbeleid<sup>18</sup>.

Indien het oordeel van uw Hoge Raad is dat voorliggende sociaaltariefpremie toch niet ingepast kan worden in de federale bevoegdheid, dient er bijgevolg ons inziens verwezen te worden naar de leer van de aanvullende impliciete bevoegdheden.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de federale wetgever dan een beroep kan doen op de leer van de aanvullende impliciete bevoegdheden. Deze leer laat de federale wetgever met name toe om rechtsbepalingen uit te vaardigen in aangelegenheden waarvoor niet de federale wetgever, maar de wetgevers van de Gemeenschappen en Gewesten bevoegd zijn<sup>19</sup>, op voorwaarde dat de federale wetgever kan aantonen:

- dat het voor de uitoefening van een federale bevoegdheid 'noodzakelijk' is om een aangelegenheid te regelen die aan de Gemeenschappen of de Gewesten toekomt én

<sup>14</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : Memorie van Toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 19, Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

<sup>15</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : Zie Artikel 20, § 2 en §2/1 van de Elektriciteitswet, en artikel 15/10, § 2 tot § 2/2 van de Gaswet.

<sup>16</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : <https://kbs-frb.be/nl/versterking-van-het-sociaal-energietarief-aanbevelingen-van-het-platform-tegen-energiearmoede>.

<sup>17</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : Zie bv adv. RvS van 31 augustus 2021, nr. 70.059/1/V, §3.

<sup>18</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : Zie supra onderdeel 1.b.

<sup>19</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : J. VANPRAET, De transversale bevoegdheden in het federale België, Brugge, die Keure/la Charte, 2017, p. 39.

- dat daardoor niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten

c) noodzaak

Rond bovenvermeld criterium van 'noodzakelijk' zijn, wordt aangenomen dat hieraan voldaan is wanneer, bij gebreke van het gebruik van de inmenging in de bevoegdheid van het andere niveau, het doel van de eigen bevoegdheid niet kan worden gerealiseerd<sup>20</sup>, al werd ook reeds aanvaard dat aan deze voorwaarde kan voldaan zijn, indien het toe-eigen van de bevoegdheid van het andere niveau bijdraagt tot meer efficiëntie in de uitoefening van de eigen bevoegdheid (dus zelfs zonder strikt noodzakelijk te zijn)<sup>21</sup>

Wat de noodzaak betreft, kan bijvoorbeeld verwezen worden naar:

- het feit dat de doelstellingen die met het sociaal tarief nagestreefd worden, zich niet volledig laten realiseren zonder de betrokken bijkomende premie en<sup>22</sup>; <sup>23</sup>
  - het feit dat er uiteindelijk een sterke gelijkenis bestaat tussen, enerzijds, personen die in aanmerking komen voor het klassiek sociaal tarief en een rechtstreeks contract hebben met een energieleverancier en, anderzijds, personen die in aanmerking zouden komen voor het klassiek sociaal tarief en die weliswaar geen rechtstreeks contract hebben met een energieleverancier, maar waarvoor in brede zin wel een contract in hun naam en voor hun rekening gesloten werd met een energieleverancier.
- d) niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten

Middels voorliggende maatregel wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen zoals toegelicht in onderdeel 3 van de algemene toelichting bij voorliggende voorontwerp van wet. Deze elementen kunnen als volgt samengevat worden:

Net zoals het sociaal tarief, wordt het persoonlijk toepassingsgebied van de sociaaltariefpremie bepaald door de toekenning van bepaalde sociale statuten. De voorwaarden tot toekenning van deze statuten worden bepaald door verschillende bevoegde overheden, met name de gemeenschappen en de federale overheid. Voorliggend ontwerp laat die bevoegdheden onverlet aangezien het zich beperkt tot een loutere verwijzing naar het hebben van een dergelijk sociaal statuut.

De voorziene sociaaltariefpremie voor elektriciteit, aardgas en warmte maakt geen verder onderscheid in omvang naargelang de met de betrokken energiebron nagestreefde energiebehoeftes of regelt evenmin de aangelegenheid hoe gebouwen of gebieden dienen aangesloten te worden op het distributienet of hoe het energieverbruik dient gemeten te worden ».

7.2. Les conditions qui s'appliquent à l'exercice des « compétences implicites » visées à l'article 10 de la LSRI par les législateurs communautaires et régionaux, s'appliquent également,

<sup>20</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : J. VANPRAET, De transversale bevoegdheden in het federale België, Brugge, die Keure/la Charte, 2017, p. 40.

<sup>21</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : J. VANPRAET, De transversale bevoegdheden in het federale België, Brugge, die Keure/la Charte, 2017, p. 41 (onder verwijzing naar Grondwettelijk Hof arrest nr. 91/2010 van 29 juli 2010, overweging B.3.6.).

<sup>22</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : Zie supra met betrekking tot gevolg restrictieve lezing.

<sup>23</sup> Note de bas de page de la citation du délégué : Zoals in de memorie van toelichting vermeld wordt de sociaaltariefpremie beschouwd als een noodzakelijk aanvulling op het klassiek sociaal tarief en dient zij er bijgevolg zo dicht als mogelijk bij aan te leunen.

par analogie, à l'exercice des compétences implicites par le législateur fédéral <sup>24</sup>. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que pour pouvoir se prévaloir des compétences implicites, le législateur fédéral doit démontrer, d'une part, qu'il est « nécessaire », pour l'exercice d'une compétence fédérale, de régler une matière qui revient aux communautés ou aux régions et, d'autre part, qu'il n'est pas ainsi porté atteinte d'une manière disproportionnée à la compétence des communautés et des régions <sup>25</sup>. La condition que la matière doit se prêter « à un régime différencié », qui s'applique à l'exercice des compétences implicites par les législateurs communautaires et régionaux, ne s'applique pas à l'exercice des compétences implicites par le législateur fédéral dès lors que cet exercice conduit à un régime non différencié <sup>26</sup>.

7.2.1. Les explications citées justifient tout d'abord la « nécessité » des mesures proposées en indiquant qu'un complément au tarif social classique est nécessaire au motif que l'intervention dans la fixation des prix dans les cas visés par la prime tarif social serait trop complexe. Dans le présent contexte, il peut être admis qu'un mécanisme des prix qui intervient dans les tarifs imputés aux gestionnaires d'un point de raccordement collectif (qui eux-mêmes ne sont pas éligibles aux tarifs sociaux), en fonction de l'existence, par exemple, de relations contractuelles avec certaines personnes qui remplissent les conditions permettant d'obtenir le tarif social, peut donner lieu à un régime complexe comportant un tarif social éventuellement *partiel*, qui devrait en outre être appliqué par le gestionnaire du point de raccordement collectif sans que celui-ci soit suffisamment équipé à cet effet. Dans ce contexte, une prime tarif social constitue une alternative justifiée par les nécessités pratiques.

7.2.2. La condition imposant qu'il ne soit pas porté atteinte d'une manière disproportionnée à la compétence des communautés et des régions (c'est-à-dire qu'il soit question d'une incidence marginale) doit être examinée tant du point de vue qualitatif (les règles fondamentales de la matière sur laquelle il est empiété sont-elles respectées ?) que du point de vue quantitatif (le champ d'application ou la portée de la règle adoptée est-il(elle) limité(e) ?) <sup>27</sup>.

D'un point de vue qualitatif, l'avant-projet ne semble que toucher marginalement à la liberté politique en matière d'aide aux personnes que les communautés peuvent régler en vertu de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, de la LSRI. En effet, le risque que la réglementation en projet – qui consiste en un soutien financier – suscite des conflits de normes est quasi inexistant <sup>28</sup>. La circonstance que

<sup>24</sup> Avis C.E. 58.316/VR du 1<sup>er</sup> décembre 2015 sur une proposition de loi 'modifiant, en s'inspirant du modèle danois, la législation en matière d'accès au territoire et de séjour' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1349/001), observation 4.

<sup>25</sup> C.C., 13 mars 2008, n° 49/2008, B. 7.6 ; C.C., 22 mai 2013, n° 70/2013, B.6.

<sup>26</sup> Avis C.E. 58.316/VR du 1<sup>er</sup> décembre 2015, note de bas de page 11. Il apparaît au Conseil d'État que l'exigence d'une possibilité de différenciation dans le cas à l'examen ne poserait au demeurant aucun problème, étant donné que la mesure reste limitée à l'octroi d'une prime à certaines personnes indigentes, sans que cela puisse donner lieu à un conflit de normes.

<sup>27</sup> Avis C.E. 58.316/VR du 1<sup>er</sup> décembre 2015, observations 4 et 6 ; avis 72.576/AG du 15 février 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juillet 2023 'tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen', observation 16.

<sup>28</sup> Comparer à cet égard avec J. VELAERS, « In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten » dans G. GEUDENS et F. JUDO (éds.), *Internationale betrekkingen en federalisme: staatsrechtconferentie*, 2005, Gand, Larcier, 2006, (3) pp. 77-79; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*,

certaines consommateurs d'énergie vulnérables reçoivent une prime fédérale (financée par les moyens budgétaires fédéraux) n'empêche en effet pas les communautés de mener leur propre politique d'aide aux personnes.

D'un point de vue quantitatif, force est de constater que le champ d'application de la réglementation se limite aux clients résidentiels qui sont exclus du tarif social classique pour des motifs techniques. Les calculs de la CREG de 2023 se basaient sur un nombre de 63.402 primes à octroyer dont le coût annuel est estimé à 13,4 millions d'euros pour l'année 2024 et à 9,8 millions d'euros pour l'année 2025<sup>29</sup>. Par conséquent, on n'aperçoit pas comment un tel programme pourrait entraver l'exercice des compétences des communautés.

7.3. Abstraction faite de la question de savoir si la réglementation à l'examen peut être considérée comme une mesure de politique des prix et des revenus, l'avant-projet peut s'appuyer sur les compétences implicites du législateur fédéral.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8. La réglementation en projet prévoit une mesure de soutien à « [u]ne personne physique dont le ménage occupe à titre de résidence principale une unité d'habitation située dans un ensemble résidentiel ou dans une zone sans raccordement individuel » (articles 4, § 1<sup>er</sup>, 5, § 1<sup>er</sup>, et 6, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet). Une « unité d'habitation » est définie par l'article 3, 7<sup>o</sup>, de l'avant-projet comme étant « une maison, un appartement, un studio ou une construction qui [...] dispose au moins d'un WC, d'une baignoire ou d'une douche et d'un équipement de cuisine et qui est identifiée dans la documentation cadastrale comme un bien immobilier bâti cadastré ou une partie de celui-ci avec sa propre parcelle cadastrale patrimoniale ou relève d'une mesure relative aux zones sans raccordement individuel, telle que mentionnée au 10<sup>o</sup>, a) à c) ».

8.1. Le titre 4 de l'exposé des motifs « Le principe d'égalité et de non-discrimination » explique pourquoi il peut se justifier que les occupants de maisons de repos et de soins et de chambres d'étudiants, entre autres, ne peuvent pas prétendre à la prime tarif social, leur résidence étant exclue de la notion d'« unité d'habitation » au sens de l'article 3, 8<sup>o</sup>, du projet :

« Il découle du partage des compétences qu'une prime fédérale tarif social ne peut être conforme aux compétences que dans la mesure où elle ne s'applique que lorsqu'il est question d'une facturation des frais d'énergie pour un usage domestique séparé de l'unité d'habitation de l'ayant droit raccordée à un réseau de distribution d'énergie via un point de raccordement collectif.

Cela conduit, comme pour le tarif social et comme déjà expliqué précédemment en ce qui concerne le champ d'application matériel de la prime tarif social, à l'exclusion de personnes qui bénéficient d'un octroi d'un statut social et sont situées derrière un point de

---

Bruges, La Charte, 2011, pp. 58-59; K. REYBROUCK, *Een moderne bevoegdheidsverdeling voor het federale België*, Anvers, Intersentia, 2023, p. 248.

<sup>29</sup> CREG, Avis (A)2647 du 21 septembre 2023 sur l'avant-projet de loi portant l'introduction d'une prime tarif social. Articles 23, § 2, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et 15/14, § 2, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, observations 33 et 47.

raccordement collectif, mais qui ne sont pas confrontées à des coûts d'énergie pour l'usage domestique séparé de l'unité d'habitation.

Si, par exemple, une personne ayant une décision d'octroi d'un statut social a sa résidence principale dans un ensemble résidentiel ou une zone sans raccordement individuel au réseau de distribution, où il ne peut y avoir de facturation des frais pour une consommation d'énergie domestique séparée pour des raisons factuelles (p. ex. dans les pensionnats et les chambres d'étudiants, la consommation d'énergie est en principe partagée) ou en raison d'une réglementation communautaire ou régionale spécifique qui régit séparément la facturation des coûts énergétiques et autres (p. ex. les résidences-services), il ne naît pas de droit à la prime tarif social.

Ainsi, une chambre dans une maison de repos et de soins ne peut être considérée séparément de l'ensemble plus large des biens et services associés à la maison repos et de soins, et elle ne peut par conséquent pas être isolée en tant qu'unité d'habitation distincte. Le fait que la personne prélève de l'énergie par le biais d'un point de raccordement collectif ne signifie pas automatiquement qu'il ou elle supporte les coûts énergétiques liés à un usage domestique individuel comme le ferait un client résidentiel ordinaire. Dans ce cas, il n'y a pas d'usage domestique indépendant en raison de l'affectation du bâtiment au sens large comme maison de repos et de soins. En outre, il n'est pas question d'une facturation séparée des coûts énergétiques dans le cas d'un séjour dans une maison de repos et de soins. En effet, la législation communautaire détermine comment une maison de repos et de soins doit facturer les coûts énergétiques dans le prix journalier et prévoit à cet effet des mesures de soutien spécifiques dans le cadre de la compétence communautaire en matière de soins et d'assistance aux personnes.

Les personnes dans les situations susmentionnées ne sont pas confrontées aux coûts énergétiques liés à l'usage domestique d'une unité d'habitation indépendante en raison du caractère partagé de la forme de logement. Par conséquent, selon le cadre de référence de la compétence fédérale en matière de prix maximaux de l'énergie, ils ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des personnes qui sont bel et bien éligibles pour le tarif social ou la prime tarif social. En ce qui concerne particulièrement les maisons de repos et de soins, l'on peut également renvoyer au fait que la différence de traitement de leur cas est une conséquence directe d'une politique différente que les communautés mènent dans le cadre de leurs compétences autonomes ».

L'exclusion des maisons de repos et de soins – où les occupants ont généralement leur résidence principale (contrairement par exemple aux chambres d'étudiants) – est examinée ci-après.

8.2. L'argument relatif aux compétences des communautés avancé à l'appui de l'exclusion des maisons de repos et de soins du champ d'application de la réglementation en projet n'est en tout cas pas convaincant. Ainsi, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit à propos d'une réglementation relative à une prime fédérale d'électricité et de gaz, à laquelle les résidents de maisons de repos ne pouvaient pas prétendre <sup>30</sup> :

« 6.3. En ce qui concerne la deuxième différence de traitement, il convient de rappeler ce que le Conseil d'État a observé dans l'avis 70.978/3 :

‘La mesure en projet en matière de réduction du taux de TVA est limitée aux clients personnes physiques pour lesquels aucun numéro d'entreprise n'a été

<sup>30</sup> Avis C.E. n° 72.459/3 du 14 novembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 19 décembre 2022 ‘portant l'octroi d'une deuxième prime fédérale d'électricité et de gaz’.

communiqué en vue de la conclusion du contrat de fourniture d'électricité. Il en résulte que le bénéfice du taux réduit de TVA n'est pas accordé aux personnes physiques qui sont utilisateurs finaux sans être eux-mêmes clients au sens précité, par exemple les personnes hébergées en maison de repos ou dans un centre d'hébergement et de soins. Étant donné qu'il y a lieu de considérer que ces personnes peuvent tout autant être affectées financièrement par la hausse des prix de l'énergie, on aperçoit mal pour quel motif il n'est pas non plus prévu pour les clients (tels qu'un centre d'hébergement et de soins ou une maison de repos), qui hébergent des personnes physiques, une réduction du taux de TVA sur les dépenses d'électricité qu'ils supportent au profit des consommateurs finaux qu'ils hébergent. En tout cas, il y aura lieu de justifier la différence de traitement qui en découle au regard du principe constitutionnel d'égalité, et de reproduire cette justification de préférence dans le rapport au Roi. Si toutefois un taux réduit de TVA est également prévu pour les clients de l'électricité précités, il faudra aussi examiner si la mesure en projet à l'article 1<sup>er</sup> du projet en matière de restitution des crédits d'impôts TVA ne doit pas elle aussi être adaptée' <sup>31</sup>.

Il en va de même pour le régime en projet. Il ne peut en tout cas suffire de renvoyer à la compétence des communautés en matière de centres d'hébergement et de soins <sup>32</sup> pour justifier la différence de traitement précitée. En effet, cette compétence n'empêche pas l'autorité fédérale d'accorder une intervention financière générale, qui n'est pas spécifiquement destinée aux résidents d'un centre d'hébergement et de soins, mais à tous les clients résidentiels qui consomment du gaz avec plusieurs familles ou ménages via le même point de raccordement EAN, et qui, de par ce caractère général, inclut également les résidents d'un centre d'hébergement et de soins ».

8.3. Dans son arrêt n° 145/2023 du 9 novembre 2023 concernant le recours en annulation d'un certain nombre d'articles de la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie', la Cour constitutionnelle devait se prononcer sur une prime de chauffage accordée « au client résidentiel qui dispose d'un contrat de fourniture d'électricité pour son domicile au 31 mars 2022 ». Dans l'arrêt précité, la Cour constitutionnelle a souligné ce qui suit :

« B.4. Les parties requérantes soutiennent que les articles 18, § 2, 1<sup>o</sup>, et 19, § 1<sup>er</sup> et § 2, 4<sup>o</sup>, attaqués, de la loi du 28 février 2022 font naître une différence de traitement injustifiée entre les personnes qui sont titulaires d'un contrat d'électricité résidentiel et celles qui vivent dans une forme d'habitat collectif, en ce que seule la première catégorie de personnes a droit à la prime de chauffage.

Cette différence de traitement violerait les articles 10 et 11 de la Constitution (première branche du moyen unique). En ce qu'elle constituerait une discrimination indirecte fondée sur l'âge et sur le handicap, elle violerait les articles 2 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (deuxième branche du moyen unique) et les articles 4, 5, 12, 19 et 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (troisième branche du moyen unique), lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour examine les trois branches du moyen unique conjointement.

<sup>31</sup> Note de bas de page 8 de l'avis cité : Avis C.E. 70.978/3 du 11 février 2022 sur un avant-projet devenu l'arrêté royal du 21 février 2022 'modifiant les arrêtés royaux nos 4 et 20 en matière de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la diminution du taux de la taxe sur la valeur ajoutée relatif à la livraison d'électricité dans le cadre de contrats résidentiels', observation 8.

<sup>32</sup> Note de bas de page 9 de l'avis cité : Article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il ressort de l'exposé du moyen que les parties requérantes critiquent en particulier l'exclusion des résidents des centres de soins résidentiels. La Cour limite dès lors son examen de la constitutionnalité des dispositions attaquées à cette catégorie de personnes.

(...)

B.7. La différence de traitement attaquée concerne les personnes qui sont titulaires d'un contrat d'électricité résidentiel et les résidents des centres de soins résidentiels. Ces résidents sont, dans la grande majorité des cas, des personnes âgées ou des personnes qui, en raison de leur autonomie réduite, ne sont pas ou plus en mesure de vivre seules. Il peut être admis que nombre d'entre elles puissent être considérées comme répondant à la définition de la « personne handicapée » telle qu'établie à l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Il s'ensuit que les dispositions attaquées engendrent une différence de traitement indirecte fondée sur l'âge et sur la situation de handicap.

B.8.1. Selon le Conseil des ministres, les personnes qui sont titulaires d'un contrat d'électricité résidentiel et les résidents des centres de soins résidentiels ne sont pas suffisamment comparables. Ces derniers ne seraient, en règle, confrontés à la hausse des prix de l'énergie qu'après avoir bénéficié de l'influence atténuante des tarifs plus avantageux dans le cadre des contrats énergétiques non résidentiels proposés aux centres de soins, de la norme énergétique, qui permet aux centres de soins résidentiels de recevoir une réduction sur leur facture d'énergie, et du fait que les centres de soins résidentiels ne peuvent répercuter les coûts d'électricité et de chauffage sur leurs résidents que par le tarif journalier et dans la mesure où la réglementation concernée prévue par les communautés les y autorise.

B.8.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Les différences soulevées par le Conseil des ministres peuvent certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elles ne sauraient suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.9.1. En vertu des articles 18, § 2, 1<sup>er</sup>, et 19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, attaqués, de la loi du 28 février 2022, la prime de chauffage est accordée « au client résidentiel qui dispose d'un contrat de fourniture d'électricité pour son domicile au 31 mars 2022 ».

L'article 19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 28 février 2022 dispose qu'« aux intéressés habitant à la même adresse et faisant partie du même ménage, une seule prime chauffage est accordée ». Il s'ensuit qu'une seule prime de chauffage est accordée par ménage.

L'article 19, § 2, 4<sup>o</sup>, attaqué, de la loi du 28 février 2022 exclut expressément de l'application de la prime de chauffage les « personnes vivant dans un logement où les personnes paient des frais de séjour ou qui bénéficient de subventions de fonctionnement ».

B.9.2. La différence de traitement attaquée repose sur un critère objectif, à savoir le fait pour la personne concernée d'être titulaire ou non d'un contrat de fourniture d'électricité résidentiel.

B.10. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.3 que l'objectif de la prime est « d'accorder un soutien financier au plus grand nombre possible de citoyens afin de les aider à faire face à l'augmentation du coût du chauffage de leur logement, quelle que soit la source de chauffage utilisée » (Doc. parl., Chambre, 2021-2022, DOC 55-2465/006, p. 16).

Les titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité résidentiel et les résidents des centres de soins résidentiels se trouvent objectivement dans des situations différentes. En effet, même si le tarif journalier dû par les résidents des centres de soins résidentiels couvre

les dépenses liées à la consommation d'énergie et que ce tarif journalier augmente en partie du fait de l'augmentation des prix de l'énergie, ces résidents, en ce qu'ils bénéficient d'un service global, ne payent pas eux-mêmes directement l'énergie qu'ils consomment, de sorte qu'ils sont moins directement confrontés à l'augmentation des prix de l'énergie. Ainsi, le législateur a pu raisonnablement considérer que ces résidents ne sont pas affectés par l'augmentation des prix de l'énergie dans la même mesure que les titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité résidentiel.

B.11.1. Il n'est pas établi que la différence de traitement attaquée produit des effets disproportionnés à l'égard des résidents de centres de soins résidentiels. Ainsi qu'il ressort en effet des travaux préparatoires de la loi du 19 décembre 2022 qui a introduit dans l'ordre juridique la seconde prime fédérale de gaz et d'électricité, postérieurs aux dispositions attaquées, ces résidents ne sont confrontés à l'augmentation des prix de l'énergie « qu'après l'influence combinée et atténuante : 1.) des tarifs plus avantageux dans le cadre des contrats énergétiques non résidentiels proposés aux établissements de santé, 2.) [de] la norme énergétique introduite par la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et 3.) [des] réglementations prévues par les communautés, qui contiennent des restrictions sur la mesure dans laquelle les établissements de soins peuvent répercuter les coûts énergétiques sur leurs résidents et avec lesquelles [le législateur fédéral] ne souhaite pas interférer » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3016/001, p. 7). Il convient par ailleurs de tenir compte des aides octroyées par l'autorité fédérale et par les entités fédérées aux entreprises et, le cas échéant, aux centres de soins résidentiels, pour les aider à faire face à l'augmentation du coût de l'énergie.

B.11.2. La Cour doit également tenir compte, dans son examen de la proportionnalité de la mesure, du fait que, comme il est dit en B.7, les dispositions attaquées ont pour effet de traiter de manière défavorable certaines personnes âgées ou en situation de handicap. Les personnes concernées subissent dès lors un préjudice spécifique qui est indirectement basé sur leur âge ou sur leur situation de handicap. Dès lors que la différence de traitement indirecte est fondée sur la situation de handicap, elle doit reposer sur des raisons particulièrement impérieuses (CEDH, 30 avril 2009, *Glor c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2009:0430JUD001344404, § 84 ; 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2011:0310JUD000270010, § 63). Compte tenu de la circonstance que la mesure attaquée fait partie d'un ensemble de dispositions par lesquelles le législateur a voulu donner rapidement une première réponse à l'impact de l'augmentation exceptionnelle des prix de l'énergie, il peut être admis que la différence de traitement repose sur des raisons d'ordre socio-économique particulièrement impérieuses ».

Une analyse similaire a été effectuée par la Cour constitutionnelle dans son récent arrêt n° 33/2024 du 21 mars 2024.

8.3.1. La question se pose tout d'abord de savoir si le raisonnement exposé dans l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, selon lequel les résidents de maisons de repos « sont moins directement confrontés à l'augmentation des prix de l'énergie » et que, de ce fait, « ces résidents ne sont pas affectés par l'augmentation des prix de l'énergie dans la même mesure » est bel et bien entièrement applicable par analogie en l'espèce. Dans l'arrêt précité, la comparaison est faite à l'égard de titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité pour leur domicile, qui paient par conséquent directement l'énergie qu'ils consomment. L'avant-projet fait cependant le choix politique d'alléger les coûts de l'énergie pour les personnes à qui ces coûts ne sont pas facturés directement par les fournisseurs d'énergie, mais sont ensuite réclamés par le truchement d'un tiers, ce qui peut donner lieu à des différences de traitement difficilement justifiables (voir à cet égard également l'observation 8.4 ci-après). En outre, alors que la réglementation qui a fait l'objet d'un

arrêt de la Cour constitutionnelle concernait une réponse rapide à l'impact de l'augmentation exceptionnelle des prix de l'énergie, en l'espèce, c'est une réglementation structurelle qui est créée, prévoyant, pour une durée indéterminée, un régime de soutien pour les personnes à revenus modestes ou dans une situation précaire qui ne sont pas éligibles aux tarifs sociaux pour des raisons techniques.

Par conséquent, il ne faut pas tant comparer les clients disposant d'un raccordement individuel aux clients se situant derrière un point de raccordement collectif, mais plutôt les différentes catégories de clients se situant derrière un point de raccordement collectif, parmi lesquels ceux qui respectent les conditions visées dans l'avant-projet seront éligibles à la prime tarif social, alors que les occupants de maisons de repos et de soins en sont exclus. Dans ces circonstances, la différence ne peut plus être justifiée par les restrictions techniques qui se posent en l'absence d'un raccordement individuel et qui entravent une intervention immédiate des autorités.

En outre, les dispositions actuellement soumises pour avis semblent également avoir pour effet de traiter de manière défavorable certaines personnes âgées ou en situation de handicap. À cet égard, le délégué a été invité à expliquer les raisons particulièrement impérieuses qui justifient la différence de traitement indirecte. En 2024, compte tenu de la baisse des prix de l'énergie qui s'est opérée entre-temps, il n'est en effet plus question d'une « première réponse à l'impact de l'augmentation exceptionnelle des prix de l'énergie », que la Cour constitutionnelle a admise dans l'arrêt précité comme raison d'ordre socio-économique particulièrement impérieuse. Le délégué a répondu en ces termes :

« Het verschil in behandeling heeft in voorliggend voorontwerp van wet betrekking op enerzijds de personen en gezinnen die een huishoudelijk energieverbruik hebben (criterium: wooneenheid) via een collectief aansluitingspunt en anderzijds de personen en gezinnen die dat niet hebben.

Die tweede groep personen, waaronder rusthuisbewoners maar evenzeer elk gezin met een individueel aansluitingspunt of jongeren in collectieve woonvormen, is een zeer grote en diverse groep aan afnemers waarvan niet kan worden gesteld dat zij 'in de overgrote meerderheid van de gevallen ouderen of personen [zijn] die, wegens een vermindering van zelfredzaamheid, niet (meer) in staat zijn om alleen te wonen'.

Het nadeel dat de betrokken personen van deze tweede groep lijden, is bijgevolg noch een specifiek, noch een indirect nadeel dat berust op hun leeftijd of op hun handicap.

Aangezien er met voorliggend voorontwerp van wet geen sprake is van een ongunstig indirect verschil in behandeling op grond van leeftijd en/of handicap dient er bijgevolg evenmin te worden voldaan aan de vereiste van bijzonder dwingende redenen ter rechtvaardiging van een dergelijk onderscheid op grond van leeftijd en/of handicap ».

La thèse du délégué selon laquelle il n'est pas question d'un préjudice indirect sur la base de l'âge ou du handicap ne saurait convaincre complètement. Dans l'arrêt précité, il était en effet également question d'une règle générale (à savoir « le client résidentiel qui dispose d'un contrat de fourniture d'électricité pour son domicile au 31 mars 2022 »), dont l'impact sur les occupants de maisons de repos et de soins a ensuite fait l'objet d'un examen spécifique.

Par conséquent, les auteurs du projet soumettront l'exclusion des occupants des maisons de repos et de soins à un examen supplémentaire, afin de mieux justifier l'inégalité de

traitement entre les deux catégories de clients se situant derrière un point de raccordement collectif. À cet égard, il conviendra de démontrer dans quelle mesure les clients exclus sont effectivement protégés d'une autre manière <sup>33</sup>.

8.4. Un autre aspect pertinent pour l'appréciation de l'exclusion des occupants des maisons de repos et de soins à la lumière du principe d'égalité est la justification du choix de rendre éligibles aux primes prévues dans l'avant-projet des personnes qui vivent dans d'autres établissements résidentiels pour personnes âgées et qui bénéficient dans ce cadre également d'un service global déterminé.

Le délégué a fait savoir à cet égard qu'il résulte de la définition contenue à l'article 3, 7°, de l'avant-projet que les occupants de logements à assistance disposant d'un point de raccordement collectif sont éligibles à la prime tarif social et a donné à ce sujet la justification suivante :

« Bewoners van assistentiewoningen met een collectief aansluitingspunt komen inderdaad in aanmerking voor de sociaaltariefpremie. Dit voor zover zij de assistentiewoning betrekken als hoofdverblijfplaats en de wooneenheid als zelfstandig kan beschouwd worden overeenkomstig de voorziene definitie in art. 3, 8° (m.n. een huis, appartement, studio of andere constructie betreffen die beschikt over ten minste een toilet, een bad of douche en een kookgelegenheid en in de kadastrale documentatie geïdentificeerd is als gekadastraerd gebouwd onroerend goed of een onderdeel daarvan met een eigen kadastraal patrimoniumperceel). De beoordeling of een aanvraag voor een sociaaltariefpremie ingediend bij de FOD Economie met betrekking tot een assistentiewoning aan deze vereisten voldoet zal telkens *in concreto*, rekening houdend met de feiten en situatie eigen aan de betreffende aanvraag, dienen te gebeuren.

Een bewoner van een assistentiewoning met een sociaal statuut en een individueel aansluitingspunt komt vandaag al in aanmerking voor het gewone sociaal tarief. Aangezien voorliggend voorontwerp als opzet heeft om een meer rechtvaardige en omvattende toepassing van de sociale tarieven voor energie te garanderen dient ook de bewoner van een assistentiewoning met een sociaal statuut en een collectief aansluitingspunt in beginsel in aanmerking te komen voor de beoogde sociaaltariefpremies.

Dergelijke lezing lijkt ons overeenkomstig het verschil in situatie van woonzorgcentra ten aanzien van assistentiewoningen zoals voorzien in de regelgeving uitgewerkt door de bevoegde gemeenschappen.

Zo wordt een assistentiewoning gedefinieerd als "een individuele aangepaste woning of wooneenheid waarin de bewoner zelfstandig verblijft en een beroep kan doen op zorg;" (Artikel 1, 1°, van bijlage 10, van het [besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019](#) tot bepaling van de samenstelling van de dagprijs, de extra vergoedingen en de

<sup>33</sup> La Cour constitutionnelle renvoie à cet égard à trois éléments qui ont été mis en avant dans les travaux préparatoires de la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3016/001, p. 7), à savoir « 1.) des tarifs plus avantageux dans le cadre des contrats énergétiques non résidentiels proposés aux établissements de santé, 2.) la norme énergétique introduite par la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et 3.) les réglementations prévues par les communautés, qui contiennent des restrictions sur la mesure dans laquelle les établissements de soins peuvent répercuter les coûts énergétiques sur leurs résidents et avec lesquelles [le législateur fédéral] ne souhaite pas interférer ». Le Conseil d'État ne dispose pas d'informations suffisantes pour apprécier si ces éléments sont encore d'actualité. Néanmoins, il n'est pas évident de faire dépendre, au moins en partie, la compatibilité d'une mesure fédérale avec le principe d'égalité, de la possibilité pour les communautés de prendre des mesures compensatoires pouvant atténuer les conséquences de la politique fédérale.

voorschotten ten gunste van derden aangerekend in de woonzorgcentra en de centra voor kortverblijf type 1). Verder wordt een groep van assistentiewoningen gedefinieerd als “een woonzorgvoorziening waar in een aangepaste infrastructuur en binnen een organisatorisch geheel ouderen zelfstandig en permanent verblijven, waarbij gedurende de dag en de nacht permanentie georganiseerd wordt, en waarbij zorg en ondersteuning aangeboden wordt waarop de gebruiker facultatief een beroep kan doen.” (art. 30 van het [Woonzorgdecreet van 15 februari 2019](#)).

Er kan bijvoorbeeld ook verwezen worden naar de regelgeving van de Franse Gemeenschap dat *résidence-services* definieert als: *‘un ou plusieurs bâtiments, quelle qu’en soit la dénomination, constituant un ensemble fonctionnel, géré par un pouvoir organisateur qui, à titre onéreux, offre à des personnes âgées de soixante ans au moins des logements particuliers leur permettant de mener une vie indépendante ainsi que des services auxquels elles peuvent librement faire appel.’* (art. 2, eerste lid, 2°, [Décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d’accueil de jour pour personnes âgées](#))

Het in de Memorie van toelichting aangehaalde Vlaamse [ministerieel besluit van 7 juni 2023](#) voorziet dat de energiekost is vervat in de dagprijs van een woonzorgcentrum (zie enige bijlage, streepjes met betrekking tot : ‘- De verwarming van de kamer en gemeenschappelijke plaatsen, het onderhoud van deze installaties en de wijziging ervan; - Het stromende koude en warme water en het gebruik van elke sanitaire installatie; De elektrische installaties, hun onderhoud en elke wijziging ervan en het gemeenschappelijke elektriciteitsverbruik; Het elektriciteitsverbruik (inclusief het verbruik van alle individuele toestellen en installaties van de bewoner, zoals TV, radio, koelkast, WiFi, computer of PC, telefoon of mobiele telefoon,...)’). Ook het eerder vermelde decreet van de Franse Gemeenschap koppelt de erkenning van woonzorgcentra aan het naleven van de normen vastgelegd door de gemeenschapsregering met betrekking tot ‘*les modalités d’adaptation du prix d’hébergement ou d’accueil*’ (art. 5, § 2, eerste lid, 2°).

In tegenstelling tot woonzorgcentra voorziet het [besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019](#) inzake assistentiewoningen dat wanneer desgevallend een dagprijs voor het genotsrecht van de assistentiewoning wordt aangerekend aan de bewoner (lees: niet van toepassing in geval van een aangekochte assistentiewoning én losstaand van de dagprijs met betrekking tot de kosten voor zorg en ondersteuning) dat dergelijke kosten gebaseerd dienen te zijn “op de reële uitgaven die verband houden met het gebruik van de assistentiewoning.” (art. 22, tweede lid, van bijlage 10). Doorgaans wordt de energiekost verbonden aan de assistentiewoning echter uitgesloten van het genotsrecht, ook wel de wooncomponent genoemd, zoals vervat in de dagprijs. Als voorbeeld kan u via deze [link](#) de woonovereenkomst van Assistentiewoningen Residenties Reyselbergh raadplegen, waarin art. 6.5. voorziet in een provisie en afrekening op basis van werkelijk verbruik verbonden aan het individuele energieverbruik, alsook deze [link](#) met de woonovereenkomst van Assistentiewoningen Hof van Schoten BVBA waarin art. 10.1.2. voorziet in de uitsluiting van de nutsvoorzieningen van de dagprijs voor het genotsrecht.

De aangehaalde gemeenschapswetgeving inzake assistentiewoningen toont aan dat het verblijven in een assistentiewoning *a priori* een zelfstandige woonvorm betreft die wezenlijk verschilt van het verblijf in een woonzorgcentrum. Daarenboven valt uit de aangehaalde gemeenschapswetgeving alsook uit de voorbeelden uit de praktijk af te leiden dat de energiekost bij assistentiewoningen geen deel uitmaakt van een breder pakket aan goederen en/of diensten vervat in een gereguleerde *all-in* dagprijs, terwijl dit bij woonzorgcentra weldegelijk het geval is ».

Il est permis de douter que, comme le déclare le délégué, il existe réellement en l'espèce une différence pertinente entre un séjour dans une maison de repos et de soins et un séjour dans un logement à assistance, à la lumière de l'objectif mentionné dans l'exposé des motifs, qui consiste à « [p]révoir une solution alternative au profit des ménages vulnérables pour lesquels l'application du tarif social n'est pas possible en l'absence d'un point de raccordement individuel ». Il s'agit dans les deux cas d'établissements résidentiels pour personnes âgées – même s'il y a une différence dans la pratique au niveau du degré d'autonomie des occupants. En outre, indépendamment de la constatation que les conventions auxquelles se réfère le délégué concernent des logements à assistance disposant de points de raccordement individuels <sup>34</sup>, on aperçoit mal pourquoi une intervention éventuelle est prévue pour un certain type d'établissements résidentiels pour personnes âgées, alors qu'elle est complètement exclue pour les occupants d'une maison de repos et de soins. En effet, peu importe pour la personne en situation de vulnérabilité que le coût de l'énergie fasse partie d'un ensemble de biens et/ou de services proposé par le biais d'un prix global ou qu'il fasse par exemple l'objet d'un règlement distinct. Dans les deux cas, il faudra payer en partie pour le coût de l'énergie.

Dès lors, les auteurs de l'avant-projet devront pouvoir mieux justifier pourquoi la différence de traitement entre des formes d'établissements résidentiels pour personnes âgées comparables du point de vue de la charge des coûts de l'énergie est conforme au principe d'égalité.

8.5. Enfin, le délégué a été invité à fournir des explications supplémentaires au sujet de l'exclusion de certaines autres formes de logement dans lesquelles la fourniture à différents occupants se fait par le biais d'un point de raccordement collectif.

8.5.1 En ce qui concerne les étudiants qui logent dans des kots, leur exclusion peut se justifier par le fait qu'ils n'ont en principe pas leur résidence principale à l'adresse de leur kot. Si certains étudiants sont bel et bien légalement domiciliés dans une chambre d'étudiants, rien ne semble justifier leur exclusion de la prime tarif social <sup>35</sup>.

8.5.2 En ce qui concerne la cohabitation de plusieurs ménages dans un même logement sans autre division cadastrale, il est ressorti des explications fournies par le délégué que tous les occupants sont considérés comme faisant partie d'un ménage, même s'ils ne sont pas apparentés. Cela implique cependant que dès que l'un des membres de ce ménage répond aux conditions pour l'octroi du tarif social, ce tarif est appliqué au point de raccordement unique, de sorte que l'on peut admettre qu'ils n'ont pas besoin de la prime tarif social.

8.5.3 Enfin, on peut admettre que l'autorité fédérale exclue les clients qui résident dans des zones sans raccordement individuel où l'habitation permanente n'est pas autorisée, même si les clients en question y ont malgré tout leur résidence principale (de fait), afin de ne pas compromettre la politique des régions en matière de logement et d'aménagement du territoire.

---

<sup>34</sup> La référence du délégué aux conventions standard pour les logements à assistance dotés de points de raccordement individuels n'est pas pertinente, étant donné que la question qui se pose concerne les occupants qui ne disposent pas de points de raccordement individuels.

<sup>35</sup> De plus, ils ne semblent pas non plus être éligibles aux mécanismes de compensation mentionnés dans la note de bas de page 30, qui s'appliquent aux occupants des maisons de repos et de soins.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 3

9. L'article 3, 10°, de l'avant-projet définit le terme « zone sans raccordement individuel » par une référence croisée à la réglementation relative à l'aménagement du territoire des régions. Pour la Région flamande et la Région wallonne, il s'agit de références dynamiques à des dispositions décrétales spécifiques. Pour la Région de Bruxelles-Capitale<sup>36</sup>, il est toutefois fait référence à « un règlement similaire à ceux visés [pour la Région flamande et la Région wallonne] ». Cette manière de définir ce terme, qui est crucial pour le champ d'application de la réglementation en projet, n'est pas sûre sur le plan juridique.

### Article 17

10. À l'article 17, alinéa 2, de l'avant-projet, la référence à l'« article VX.4 », inexistant, du Code de droit économique sera remplacée par une référence à l'article XV.4 de ce code.

En outre, le mot « recht » manque dans le texte néerlandais (il est fait référence au « Wetboek van economisch »). Il convient d'y remédier.

Enfin, la référence à l'« article XV.3, 1°, 2°, 3° et 5° » doit être corrigée en « article XV.3, *alinéa 1<sup>er</sup>*, 1°, 2°, 3° et 5° » du Code de droit économique.

### Article 20

11. L'article 20 de l'avant-projet établit un régime qui s'applique lorsqu'« un » non-respect est constaté ou soupçonné. Comme l'a confirmé le délégué, il s'agit du non-respect visé à l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet. Il y a lieu, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, d'insérer à l'article 20 de l'avant-projet une référence à la disposition précitée.

12. Le régime des délais inscrit à l'article 20 de l'avant-projet (« dans un délai de quinze jours ») est imprécis. Le délégué a fait savoir qu'il s'agit d'un délai de quinze jours après réception des moyens de défense, ce qui doit être indiqué dans le texte.

### Article 22

13. L'article 22 de l'avant-projet dispose que « [l]e droit à une prime tarif social conformément aux chapitres 3, 4 et 5 et la possibilité d'en faire la demande s'appliquent à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024 et pour autant que le Roi ait donné effet aux articles 7 et 8, § 1<sup>er</sup> ».

---

<sup>36</sup> Le mot « bruxelloise » sera remplacé par les mots « de Bruxelles-Capitale » dans la disposition en projet.

Pour certains aspects de l'avant-projet, une entrée en vigueur progressive est donc prévue <sup>37</sup>, ce qui est source d'insécurité juridique, étant donné que le justiciable doit, entre autres, vérifier lui-même si un aspect donné du régime concerne le « droit à une prime tarif social » <sup>38</sup> et qu'il doit de plus aussi vérifier si le Roi a déjà ou non donné effet à certains articles de l'avant-projet <sup>39</sup>. Le risque de confusion et d'insécurité juridique est encore accru par le fait que l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet impose des obligations à des tiers à partir de « (...) quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi », ce qui, selon le délégué, ne peut pas être compris comme une référence à la date mentionnée à l'article 22 de l'avant-projet.

On reformulera dès lors la disposition en projet. Il ressort de l'exposé des motifs que la formulation actuelle vise à donner suffisamment de temps au SPF Économie pour constituer une base de données, prévoir les arrêtés d'exécution nécessaires et donner à toutes les parties concernées un temps de préparation suffisant. À cet effet, il suffit par exemple de disposer à l'article 22 de l'avant-projet que la loi entre entièrement ou partiellement en vigueur à une date à fixer par le Roi (il est éventuellement aussi possible de prévoir une date limite).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

---

<sup>37</sup> À cet égard, le délégué fait une distinction entre l'entrée en vigueur et le moment à partir duquel les faits pertinents entreraient dans le champ d'application intertemporel de cette nouvelle loi : « Er wordt in het voorontwerp niet voorzien in een specifieke bepaling inzake inwerkingtreding. De gemeenrechtelijke termijn van inwerkingtreding (10 dagen na bekendmaking) zal bijgevolg gelden. De in artikel 14, eerste lid, vermelde termijn dient in deze zin begrepen te worden. De in het ontworpen artikel 22 vermelde datum van 1 juli 2024 heeft eerder betrekking op de tenuitvoerlegging en dient te worden begrepen als het moment vanaf wanneer de relevante feiten onder het intertemporeel toepassingsgebied van deze nieuwe wet zouden vallen ». Or, dans sa formulation actuelle, l'article 22 de l'avant-projet semble plutôt être qualifié de disposition d'entrée en vigueur.

<sup>38</sup> Comp. avec l'avis C.E. 75.517/16 du 28 février 2024 sur un projet d'arrêté ministériel 'tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water (WAC) en tot wijziging van bijlage 4.2.5.2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu en het ministerieel besluit van 16 juni 2023 tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water (WAC) en tot wijziging van bijlage 4.2.5.2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne', observation 10.1.

<sup>39</sup> La formulation à l'article 22 de l'avant-projet est imprécise sur ce point. Une ambiguïté existe quant au fait de savoir si l'arrêté d'exécution doit avoir été publié au Moniteur belge pour le 1<sup>er</sup> juillet prochain ou si l'arrêté doit également déjà être entré en vigueur à cette date.