



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.157/16
van 31 oktober 2024

avis 77.157/16
du 31 octobre 2024

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
maximumbedragen voor de
sociaaltariefpremies voor het
trimester startend op
1 juli 2024'

un projet d'arrêté ministériel
'fixant les montants maximaux
pour les primes tarif social
pour le trimestre débutant le
1^{er} juillet 2024'

Op 24 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies voor het trimester startend op 1 juli 2024’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 29 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 31 oktober 2024.

*

Le 24 octobre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel ‘fixant les montants maximaux pour les primes tarif social pour le trimestre débutant le 1^{er} juillet 2024’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 29 octobre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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 31 octobre 2024.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de federale minister van Energie legt de maximumbedragen vast van de sociaaltariefpremies voor aardgas (9,40 euro), elektriciteit (8,60 euro) en warmte (5,81 euro) voor het trimester startend op 1 juli 2024 (artikel 2 van het ontwerp). Die bedragen stemmen overeen met de sociale tariefpremies zoals berekend door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG) overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 ‘tot vaststelling van de berekeningswijzen, de regels en de modaliteiten inzake de aanvraag en toekenning van de sociaaltariefpremies’.

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. In de adviesaanvraag wordt de vraag gesteld of het ontwerp en de toekomstige trimestriële ministeriële besluiten een reglementair karakter hebben en dus voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd.

2.1. Besluiten die beperkt zijn tot de loutere validering van de uitkomst van een door een hogere norm voorgeschreven berekening, houden niet het aanwenden van een verordenende bevoegdheid in.¹ Een besluit dat beperkt is tot de vaststelling van de betrokken bedragen aan de hand van dergelijke berekeningsregels is geen reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.²

2.2. In het voorliggende geval volgt echter uit artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 dat de berekeningen die de CREG heeft uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 van dat koninklijk besluit slechts een van de componenten zijn die de minister bij de vaststelling van de maximumbedragen van de sociaaltariefpremies in aanmerking moet nemen, naast het overeenkomstig de algemene uitgavenbegroting ter beschikking gestelde budget, het aantal aanvragen voor de sociaaltariefpremies en de door de CREG uitgevoerde permanente monitoring bedoeld in artikel 12 van de wet van 15 mei 2024 ‘tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’. Voor die laatste drie elementen schrijft het koninklijk besluit ook niet voor op welke wijze de minister hiermee rekening moet houden, zodat aan de minister een beoordelingsruimte wordt gelaten die niet voorhanden was in de onder opmerking 2.1 aangehaalde precedënten.

¹ Zie in die zin adv.RvS 52.724/3 van 18 januari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 18 januari 2013 ‘houdende vastlegging van de bandingfactoren van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten voor 2013’, opmerking 3.

² Zie in die zin adv.RvS 62.250/3 van 13 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 ‘tot vaststelling voor het jaar 2017 van het bedrag van de repartitiebijdrage bedoeld in artikel 14, § 8, lid 16 van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestaand in deze kerncentrales’, opmerking 2.

Het feit dat de minister in het voorliggende geval heeft geoordeeld dat er op basis van die bijkomende elementen geen aanleiding was om af te wijken van de berekening van de sociaaltariefpremies door de CREG, doet geen afbreuk aan het discretionaire karakter van die beoordeling.

Bijgevolg is het te nemen besluit een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de volgende elementen:

“1° de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, heeft de sociaaltariefpremies slechts 10 oktober 2024 vastgesteld overeenkomstig artikel 2, §1 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 2024 door middel van de beslissing met kenmerk 2024/P323jV526-CDCIO.1O SJO/SDE/kfe, van 10 oktober 2024;

2° De minister bevoegd voor Energie moet de maximumbedragen vastleggen voor de sociaaltariefpremies, uiterlijk twintig dagen na afloop van een betreffend trimester overeenkomstig artikel 2, §2 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 2024 en aldus voor 20 oktober 2024;

3° Na het advies van uw Raad dient bovendien nog een termijn te worden voorzien om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken. Vervolgens dient tot publicatie over te worden gegaan. Uit deze kalender blijkt dat het in de praktijk niet meer mogelijk is om voor voorliggend ontwerp besluit een adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.”

3.1. Op zich vormt deze motivering geen deugdelijke verantwoording van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag. Immers, de datum van 20 oktober 2024 was reeds verstreken bij het indienen van de adviesaanvraag op 24 oktober 2024. Ook met toepassing van de spoedadviesprocedure van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State kan deze datum dus niet meer worden gehaald.

Niettemin kan worden aangenomen dat, gelet op de rechtszekerheid, minstens moet worden betracht om de termijn die is bepaald in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 zo dicht mogelijk te benaderen, zodat het te nemen besluit, ondanks het overschrijden van die termijn van orde, feitelijk spoedeisend is.

In het licht van die lezing van de motivering kan de ingeroepen spoedeisendheid worden aanvaard, zodat de adviesaanvraag ontvankelijk is.

3.2. De Raad van State stelt evenwel vast dat de termijnen voorgeschreven door artikel 2, §§ 1 en 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 het vrijwel steeds feitelijk onmogelijk maken voor de minister om zelfs met toepassing van de spoedprocedure van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, tijdig het advies van de afdeling Wetgeving in te winnen voorafgaand aan de vaststelling van het ministerieel besluit bedoeld in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024. Aangezien een dergelijk ministerieel besluit gelet op de inhoud en gevolgen ervan bezwaarlijk kan worden geacht te voldoen aan de voorwaarden van het “met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid” bedoeld in artikel 3, § 1, van de van de wetten op de Raad van State op basis waarvan het advies van de Raad van State niet zou moeten worden gevraagd, zal het halen van de deadline van artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 ook voor toekomstige ministeriële besluiten telkens problematisch zijn. Het verdient dan ook sterk aanbeveling om de termijn die de minister overeenkomstig artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit heeft voor de vaststelling van de maximumbedragen van de sociaaltariefpremies te heroverwegen, teneinde rekening te houden met de termijn die nodig is om voorafgaand het advies van de Raad van State in te winnen en andere verplichte vormvereisten te vervullen.³

4. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

5. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

RECHTSGROND

6. De directe rechtsgrond voor het te nemen besluit wordt ontleend aan artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024.⁴

³ Ook het akkoord van de staatssecretaris voor begroting werd pas verkregen nadat de termijn in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 al was verstreken.

⁴ Het koninklijk besluit van 11 juli 2024 is overeenkomstig zijn artikel 13 in werking getreden op 1 augustus 2024, de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 2 luidt als volgt:

“Art. 2. § 1. De sociaaltariefpremies worden telkens binnen de vijftien dagen na afloop van elk trimester vastgesteld door de commissie.

Deze trimesters beginnen op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober.

§ 2. De minister bevoegd voor Energie moet maximumbedragen vastleggen voor de sociaaltariefpremies, uiterlijk twintig dagen na afloop van een betreffend trimester, in functie van de door de staatsbegroting ter beschikking gestelde middelen. De minister houdt hierbij rekening met volgende criteria:

1° het overeenkomstig de algemene uitgavenbegroting ter beschikking gestelde budget;

2° de hoogte van de sociaaltariefpremies overeenkomstig de berekeningsmethode voorzien in de artikelen 3 tot en met 5;

3° het aantal aanvragen voor de sociaaltariefpremies;

4° de door de CREG uitgevoerde permanente monitoring bedoeld in artikel 12 van de wet sociaaltariefpremie;

Wanneer deze maximumbedragen, vastgesteld overeenkomstig het derde lid, lager zijn dan de sociaaltariefpremies, bekomen overeenkomstig de respectieve berekeningsmethodes bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5, gelden deze maximumbedragen als de sociaaltariefpremies voor het desbetreffende trimester.

§ 3. De sociaaltariefpremies worden bekendgemaakt op de website van de FOD Economie.

Wanneer de maximumbedragen gelden als sociaaltariefpremies, worden deze bekendgemaakt op de website van de FOD Economie en in het Belgisch Staatsblad.”

Dat artikel 2 ontleent op zijn beurt rechtsgrond aan artikel 7 van de wet van 15 mei 2024 in samenlezing met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.⁵

7. In beginsel moet de minister overeenkomstig artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 optreden binnen de twintig dagen na afloop van het trimester waarop de sociaaltariefpremies betrekking hebben. Die deadline is reeds verstreken, maar niets in het wettelijk kader doet vermoeden dat de termijn in kwestie meer zou zijn dan een termijn van orde. Het beschermingsdoel van de wet zou immers niet kunnen worden gewaarborgd indien de minister niet langer gemachtigd zou zijn om maximumbedragen te bepalen.⁶

⁵ Zie adv.RvS 76.553/16 van 18 juni 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 juli 2024, opmerking 5.1.

⁶ In dat verband verklaarde de gemachtigde: “Bovendien betreffen de termijnen in art. 2, §2 van het KB van 11 juli 2024 ons inziens slechts termijnen van orde gezien er niet expliciet sancties of andere negatieve gevolgen aan een overschrijding van deze termijn wordt gekoppeld. Het lijkt ons inziens zeker niet de intentie van de Koning, noch van de wetgever, om dergelijk negatief gevolg te koppelen aan het overschrijden van de termijn daar in elk geval de sociaaltariefpremies trimestrieel vastgesteld moeten worden en het subjectief recht op de sociaaltariefpremie van een rechthebbende rechtstreeks uit de wet van 15 mei 2024 volgt. (zie bv ook art. 7 van de wet van 15 mei 2024). Indien, door het overschrijden van de termijn in art. 2 van het KB van 11 juli 2024 er geen rechtsgrond meer zou zijn om de sociaaltariefpremies vast te stellen, lijkt dit niet alleen niet in lijn met wat de wetgever lijkt te beogen, dit zou ook de

8. Uit de berekeningen van de CREG en de bijhorende toelichtingen⁷ is gebleken dat de CREG is afgeweken van de berekeningswijze die wordt voorgeschreven door de artikelen 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024, met betrekking tot de netwerkcomponent. De door die bepalingen voorschreven berekeningswijze resulteert immers, wat de netwerkcomponent betreft, in een negatief bedrag doordat de gekozen referentiescenario's met betrekking tot die component gunstiger blijken voor de rechthebbenden van de sociaaltariefpremies dan voor de rechthebbenden op een sociaal tarief. Hoewel die bepalingen niet in die mogelijkheid voorzien, heeft de CREG die term vervolgens op nul geplaatst, met als motivering dat een rechthebbende van de sociaaltariefpremie niet getroffen wordt door het toepassen van het commerciële tarief op hem wat de netwerkkosten betreft. Dat klopt, maar daarbij gaat de CREG eraan voorbij dat die rechthebbende op die manier zal worden overgecompenseerd.

Overeenkomstig artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 moet de minister bij het bepalen van de maximumbedragen rekening houden met de berekening van de sociaaltariefpremies overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 van dat koninklijk besluit. Hoewel dat niet expliciet wordt uiteengezet in die bepaling, volgt uit de algehele economie van de wet en het koninklijk besluit dat die berekeningen een plafond inhouden waarbij – binnen de grenzen van de assumpties die aan de berekeningen ten grondslag liggen – een volledige gelijkstelling tussen de rechthebbenden van de sociaaltariefpremies en de rechthebbenden van de sociale tarieven wordt gerealiseerd.⁸ De andere factoren die in artikel 2, § 2, worden vermeld waarmee de minister dient rekening te houden, kunnen er bijgevolg slechts toe leiden dat eenzelfde of lager maximumbedrag wordt vastgesteld teneinde overcompensatie of budgetoverschrijdingen te vermijden.

Door zich te baseren op de afwijkende berekening van de sociale tariefpremies door de CREG gaat de minister de grenzen van de delegatie in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 te buiten. Er wordt zo immers een hoger bedrag vastgesteld als maximumbedrag dan is toegelaten onder de artikelen 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024.

Indien de stellers van het ontwerp de netwerkcomponent buiten beschouwing wensen te laten wanneer de berekening van de netwerkcomponent negatief uitvalt, zullen de artikelen 3, 3° en 3, 4°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024⁹ eerst in die zin moeten worden

werking van de sociaaltariefpremie en rechten van de rechthebbende in het gedrang brengen en aldus de rechtszekerheid niet ten goede komen.”

⁷ Note explicative de la CREG concernant la fixation des montants des primes tarif social électricité, gaz naturel et chaleur pour le 3^e trimestre, in het bijzonder punten 2.3 en 3.3.

⁸ Artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 regelt formeel enkel het geval waarin het door de minister vastgestelde bedrag *lager* zou zijn dan het overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 berekende bedrag van de sociaaltariefpremies. Er is echter geen scenario denkbaar waarbij dat bedrag hoger zou zijn, want de berekeningen in de artikelen 3, 4 en 5 zijn er net op gericht om de premie te berekenen die nodig is om de personen die recht hebben op een sociaal tarief maar dat om technische redenen niet kunnen krijgen volledig te compenseren voor het verschil tussen het commercieel tarief en het sociaal tarief. Een hoger bedrag zou overcompensatie betekenen.

⁹ Een aanpassing van de berekeningswijze voor warmte is niet nodig, nu de formule in artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 terugverwijst naar de berekeningswijze van de netwerkcomponent voor de sociaaltariefpremie aardgas in artikel 3, 3°, van dat koninklijk besluit.

aangevuld, voor zover die aanpassing kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.¹⁰

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Gelet op wat hoger is uiteengezet over de rechtsgrond moet in de aanhef een nieuw eerste lid worden ingevoegd dat luidt: “Gelet op de Grondwet, artikel 108;”.

Het eerste lid van de aanhef, dat dan het tweede lid wordt, moet worden aangevuld met de woorden “, artikel 7”.

In het vierde lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, moet melding worden gemaakt van de datum van het begrotingsakkoord (namelijk 23 oktober 2024).

*

¹⁰ Gelet op de vertraging die een dergelijke aanpassing met zich mee dreigt te brengen voor het voorliggende ontwerp, kan er ook voor worden gekozen om voor het derde trimester van 2024 de huidige formules van de artikelen 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 toe te passen, en in de marge van de latere aanpassing van de formule in de artikelen 3, 3° en 4, 3°, van dat koninklijk besluit in een overgangsregeling te voorzien waardoor de rechthebbenden van de sociaaltariefpremies voor het derde trimester van 2024 later alsnog het verschil toegekend krijgen.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté de la ministre fédérale de l'Énergie, soumis pour avis, fixe les montants maximaux des primes tarif social pour le gaz naturel (9,40 euros), l'électricité (8,60 euros) et la chaleur (5,81 euros) pour le trimestre débutant le 1^{er} juillet 2024 (article 2 du projet). Ces montants correspondent aux primes tarif social calculées par la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-après la « CREG ») conformément aux articles 3, 4 et 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 'fixant les modes de calcul, les règles et les modalités relatives à la demande et à l'octroi des primes tarif social'.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 3).

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

2. La demande d'avis soulève la question de savoir si le projet et les futurs arrêtés ministériels trimestriels ont un caractère réglementaire et doivent donc être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

2.1. Les arrêtés se bornant à valider purement et simplement le résultat d'un calcul prescrit par une norme supérieure, ils n'impliquent pas la mise en œuvre d'un pouvoir réglementaire¹. Un arrêté qui se limite à fixer les montants concernés sur la base de telles règles de calcul, est dépourvu du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973².

2.2. Dans le cas présent, il résulte toutefois de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 que les calculs effectués par la CREG conformément aux articles 3, 4 et 5 de cet arrêté royal ne constituent qu'un des éléments devant être pris en considération par le ministre dans la fixation des montants maximaux des primes tarif social, outre le budget mis à disposition conformément au budget général des dépenses, le nombre de demandes de primes tarif social et le monitoring permanent mené par la CREG, prévu par l'article 12 de la loi du 15 mai 2024 'portant l'introduction d'une prime tarif social et portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité'. Concernant ces trois derniers éléments, l'arrêté royal ne prévoit pas non plus de quelle manière le ministre doit les prendre en considération, laissant à ce dernier une marge d'appréciation qui n'existait pas dans les précédents cités dans l'observation 2.1.

¹ Voir en ce sens l'avis C.E. 52.724/3 du 18 janvier 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 18 janvier 2013 'fixant le facteur de banding pour les certificats d'électricité écologique, les certificats de cogénération pour 2013', observation 3.

² Voir en ce sens l'avis C.E. 62.250/3 du 13 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 octobre 2017 'fixant pour l'année 2017 le montant de la contribution de répartition visée à l'article 14, § 8, alinéa 16 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales', observation 2.

Le fait que le ministre a estimé en l'occurrence que, sur la base de ces éléments supplémentaires, il n'y avait pas lieu de déroger au calcul des primes tarif social effectué par la CREG, n'affecte pas le caractère discrétionnaire de cette appréciation.

Par conséquent, l'arrêté envisagé est un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par les éléments suivants :

« 1° de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, heeft de sociaaltariefpremies slechts 10 oktober 2024 vastgesteld overeenkomstig artikel 2, §1 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 2024 door middel van de beslissing met kenmerk 2024/P323jV526-CDCIO.1O SJO/SDE/kfe, van 10 oktober 2024;

2° De minister bevoegd voor Energie moet de maximumbedragen vastleggen voor de sociaaltariefpremies, uiterlijk twintig dagen na afloop van een betreffend trimester overeenkomstig artikel 2, §2 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 2024 en aldus voor 20 oktober 2024;

3° Na het advies van uw Raad dient bovendien nog een termijn te worden voorzien om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken. Vervolgens dient tot publicatie over te worden gegaan. Uit deze kalender blijkt dat het in de praktijk niet meer mogelijk is om voor voorliggend ontwerp besluit een adviestermin van dertig dagen in acht te nemen ».

3.1. En soi, cette motivation ne justifie pas adéquatement l'urgence de la demande d'avis. En effet, la date du 20 octobre 2024 avait déjà expiré lorsque la demande d'avis a été introduite le 24 octobre 2024. Cette date ne peut donc plus être respectée, même en appliquant la procédure d'urgence prévue à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État.

On peut néanmoins admettre que, eu égard à la sécurité juridique, il faut au moins s'efforcer de se rapprocher le plus possible du délai prévu par l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024, de sorte que l'arrêté envisagé est effectivement urgent malgré le dépassement de ce délai d'ordre.

À la lumière de cette lecture de la motivation, l'urgence invoquée peut être admise, de sorte que la demande d'avis est recevable.

3.2. Toutefois, le Conseil d'État constate que les délais prescrits par l'article 2, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 mettent presque toujours le ministre dans l'impossibilité de fait de recueillir en temps utile l'avis de la section de législation avant l'adoption de l'arrêté ministériel visé à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024, même en appliquant la procédure d'urgence de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État. Étant donné qu'un tel arrêté ministériel, compte tenu de son contenu et de ses

conséquences, peut difficilement être réputé remplir les conditions du « cas d'urgence spécialement motivé » visé à l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État sur le fondement duquel il n'y aurait pas lieu de solliciter l'avis du Conseil d'État, le respect du délai de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 sera chaque fois problématique pour les futurs arrêtés ministériels également. Il est donc fortement recommandé de reconsidérer le délai dont dispose le ministre conformément à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal pour fixer les montants maximaux des primes tarif social, afin de tenir compte du délai nécessaire pour recueillir préalablement l'avis du Conseil d'État et satisfaire aux autres formalités obligatoires ³.

4. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

5. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que la ministre peut prendre en considération lorsqu'elle doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FONDEMENT JURIDIQUE

6. L'arrêté envisagé tire son fondement juridique direct de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 ⁴.

L'article 2 s'énonce en ces termes :

« Art. 2. § 1^{er}. Les primes tarif social sont fixées par la commission dans les quinze jours suivant la fin de chaque trimestre à chaque fois.

Ces trimestres commencent le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre.

§ 2. Le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions doit fixer des montants maximaux pour les primes tarif social, au plus tard vingt jours après la fin d'un trimestre concerné, en fonction des fonds mis à disposition par le budget de l'État. Le ministre tient compte des critères suivants :

1° le budget mis à disposition conformément au budget général des dépenses ;

³ L'accord de la Secrétaire d'État au Budget n'a lui aussi été obtenu qu'après l'expiration du délai prévu par l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024.

⁴ Conformément à son article 13, l'arrêté royal du 11 juillet 2024 est entré en vigueur le 1^{er} août 2024, le jour de sa publication au Moniteur belge.

2° le montant des primes sociales conformément à la méthode de calcul prévue aux articles 3 à 5 inclus;

3° le nombre de demandes de primes tarif social;

4° le contrôle permanent exercé par la CREG visé à l'article 12 de la loi sur les primes sociales;

Si ces montants maximaux, déterminés conformément au troisième alinéa, sont inférieurs aux primes tarif social, obtenues selon les modes de calcul respectifs visés aux articles 3, 4 et 5, ces montants maximaux s'appliquent comme primes tarif social pour le trimestre en question.

§ 3. Les primes tarif social sont publiées sur le site Internet du SPF Économie.

Lorsque les montants maximaux s'appliquent en tant que primes tarif social, ils sont publiés sur le site Internet du SPF Économie et au Moniteur belge ».

Cet article 2 tire à son tour un fondement juridique de l'article 7 de la loi du 15 mai 2024, combiné avec le pouvoir général d'exécution que confère au Roi l'article 108 de la Constitution ⁵.

7. En principe, conformément à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024, le ministre doit agir dans les vingt jours après la fin du trimestre auquel ont trait les primes tarif social. Ce délai a déjà expiré, mais rien dans le cadre légal ne laisse supposer que le délai en question serait davantage qu'un délai d'ordre. En effet, l'objectif de protection de la loi ne pourrait pas être garanti si le ministre n'était plus habilité à fixer des montants maximaux ⁶.

8. Les calculs de la CREG et les explications qui les accompagnent ⁷ ont montré que la CREG a dérogé au mode de calcul prescrit par les articles 3, 4 et 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 en ce qui concerne la composante réseau. En effet, le mode de calcul prescrit par ces dispositions aboutit, en ce qui concerne la composante réseau, à un montant négatif dès lors que les scénarios de référence choisis pour cette composante s'avèrent plus favorables pour les ayants droit de primes tarif social que pour les ayants droit d'un tarif social. Bien que ces dispositions ne prévoient pas cette possibilité, la CREG a ensuite ramené ce terme à zéro, en justifiant qu'un ayant droit de la prime tarif social n'est pas affecté par l'application du tarif commercial à son égard pour ce qui est des coûts de réseau. C'est exact mais ce faisant, la CREG fait fi du fait que cet ayant droit sera ainsi surcompensé.

⁵ Voir l'avis C.E. 76.553/16 du 18 juin 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 juillet 2024, observation 5.1.

⁶ À cet égard, le délégué a déclaré : « Bovendien betreffen de termijnen in art. 2, §2 van het KB van 11 juli 2024 ons inziens slechts termijnen van orde gezien er niet expliciet sancties of andere negatieve gevolgen aan een overschrijding van deze termijn wordt gekoppeld. Het lijkt ons inziens zeker niet de intentie van de Koning, noch van de wetgever, om dergelijk negatief gevolg te koppelen aan het overschrijden van de termijn daar in elk geval de sociaaltariefpremies trimestrieel vastgesteld moeten worden en het subjectief recht op de sociaaltariefpremie van een rechthebbende rechtstreeks uit de wet van 15 mei 2024 volgt. (zie bv ook art. 7 van de wet van 15 mei 2024). Indien, door het overschrijden van de termijn in art. 2 van het KB van 11 juli 2024 er geen rechtsgrond meer zou zijn om de sociaaltariefpremies vast te stellen, lijkt dit niet alleen niet in lijn met wat de wetgever lijkt te beogen, dit zou ook de werking van de sociaaltariefpremie en rechten van de rechthebbende in het gedrang brengen en aldus de rechtszekerheid niet ten goede komen ».

⁷ Note explicative de la CREG concernant la fixation des montants des primes tarif social électricité, gaz naturel et chaleur pour le 3e trimestre, en particulier les point 2.3 et 3.3.

L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 prévoit que lorsqu'il fixe des montants maximaux, le ministre doit tenir compte du calcul des primes tarif social conformément aux articles 3, 4 et 5 de cet arrêté royal. Bien que cette disposition ne l'indique pas explicitement, il résulte de l'économie générale de la loi et de l'arrêté royal que ces calculs impliquent un plafond permettant d'arriver – dans les limites des hypothèses sur lesquelles reposent lesdits calculs – à une égalité parfaite entre les ayants droit des primes tarif social et les ayants droit des tarifs sociaux⁸. Les autres facteurs dont il est fait mention à l'article 2, § 2, et dont doit tenir compte le ministre, ne peuvent donc que conduire à fixer un montant maximal identique ou inférieur afin d'éviter une surcompensation ou des dépassements budgétaires.

En se fondant sur le calcul dérogatoire des primes social tarif effectué par la CREG, le ministre excède les limites de la délégation inscrite à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024. En effet, il est ainsi fixé un montant maximal supérieur à celui autorisé par les articles 3, 4 et 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024.

Si les auteurs du projet entendent faire abstraction de la composante réseau lorsque le calcul de la composante réseau engendre un résultat négatif, les articles 3, 3°, et 3, 4°, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024⁹ devront d'abord être complétés en ce sens, pour autant que cette adaptation puisse être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination¹⁰.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Compte tenu des observations relatives au fondement juridique formulées ci-dessus, on insérera dans le préambule un premier alinéa nouveau s'énonçant comme suit : « Vu la Constitution, l'article 108; ».

On complétera le premier alinéa du préambule, qui deviendra alors le deuxième, par les mots « , l'article 7 ».

⁸ L'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 ne règle formellement que le cas où le montant fixé par le ministre serait *inférieur* au montant des primes tarif social, calculé conformément aux articles 3, 4 et 5. Toutefois, aucun scénario ne permet d'imaginer que ce montant serait plus élevé, car les calculs faisant l'objet des articles 3, 4 et 5 visent précisément à calculer la prime nécessaire pour compenser intégralement la différence entre le tarif commercial et le tarif social pour les personnes qui ont droit à un tarif social mais qui ne peuvent l'obtenir pour des raisons techniques. Un montant plus élevé signifierait une surcompensation.

⁹ Il n'est pas nécessaire d'adapter le mode de calcul pour la chaleur, puisque la formule figurant à l'article 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 renvoie au mode de calcul de la composante réseau pour la prime tarif social gaz naturel de l'article 3, 3°, de cet arrêté royal.

¹⁰ Compte tenu du retard qu'un tel ajustement risque d'entraîner pour le projet à l'examen, une option pourrait aussi être d'appliquer pour le troisième trimestre de 2024 les formules actuelles des articles 3, 4 et 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 et d'instaurer, en marge de l'adaptation ultérieure de la formule des articles 3, 3° et 4, 3°, de cet arrêté royal, un régime transitoire qui permettrait aux ayants droit des primes tarif social pour le troisième trimestre de 2024 de bénéficier ultérieurement de la différence.

Dans le quatrième alinéa du préambule, qui deviendra le cinquième alinéa, on mentionnera la date de l'accord budgétaire (à savoir le 23 octobre 2024).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC