

D 20-1983

KONINKRIJK BELGIE.
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 31ste maart 1983 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot bevordering van energiebesparing in volkswoningencomplexen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen", heeft de 18e mei 1983 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies saisi par le Président du Sénat, le 31 mars 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à l'encouragement aux économies d'énergie dans les ensembles d'habitations sociales gérées par des personnes morales de droit public", a donné le 18 mai 1983 l'avis suivant :

Ingaand op het eenparig verzoek van de Senaatscommissie voor economie, vraagt de Voorzitter van de Senaat de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies over de bevoegdheid van de nationale wetgever om de regelen vast te stellen, vervat in het voorstel "tot bevordering van energiebesparing in volkswoningencomplexen.. beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen", ingediend door de Heer POULLET (Gedr. St. Senaat, 330, 1981-1982, nr 1).

Dit wetsvoorstel strekt in hoofdzaak ertoe :

- 1) publiekrechtelijke rechtspersonen te machtigen leningen aan te gaan bij derden ter financiering van de investeringen gericht op energiebesparing in de volkswoningencomplexen die zij beheren;
- 2) de Staat gedurende twee jaren te doen bijdragen in de kosten van de werken, met inbegrip van de studiekosten, voor ten hoogste 50 procent ervan en hem bovendien te machtigen binnen bepaalde grenzen een rentevergoeding toe te kennen en zijn waarborg van honorering te verlenen aan de terugbetaling van het saldo;
- 3) de kosten die niet door de Staat worden gefinancierd, binnen bepaalde grenzen, ten laste te leggen van de huurders van de volkswoningen waar de investering is gedaan.

Al naar het wetsvoorstel moet worden begrepen als een regeling van huisvestingsbeleid dan wel als een regeling van energiebesparende aard, zijn de gewestelijke of de nationale instellingen bevoegd.

De "huisvesting" is, krachtens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zonder enige beperking aan de Gewesten overgedragen.

.../...

Het "energiebeleid behoort, krachtens artikel 6, § 1, VII, van dezelfde wet, slechts met betrekking tot de "gewestelijke aspecten" ervan tot de bevoegdheid van de Gewesten. Heel uitdrukkelijk wordt in dezelfde bepaling gesteld dat de Gewesten niet bevoegd zijn "voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven en in ieder geval niet voor : a) het rationele gebruik van de energie; b) ... enz".

Volgens de Raad van State blijkt het voorstel van wet op grond van zijn onderwerp en van zijn doelstelling, te moeten worden begrepen als betrekking hebbende op de huisvesting en derhalve als een regeling waarvoor de nationale wetgever niet bevoegd is.

~~—De auteur van het wetsvoorstel immers gaat in zijn~~ "toelichting" uit van de vaststelling dat de aftrekbaarheid van de uitgaven voor thermische isolatie, zoals bepaald in het Wetboek van de inkomstenbelastingen, geen stimulans is voor publiekrechtelijke instellingen die volkswoningen verhuren. Het gevolg is, aldus de "toelichting", dat de volkswoningen slecht geïsoleerd zijn en dat de huurders te rekenen hebben met hoge verwarmingskosten. In deze toestand verandering brengen is onbetwistbaar het doel van het voorstel. Het voorstel beoogt bijgevolg in de eerste plaats het wooncomfort van de huurder te bevorderen en zijn financiële huisvestingslasten te verminderen. Beide betrachtingen behoren onmiskenbaar tot het huisvestingsbeleid.

De aanwijzing door de auteur van het wetsvoorstel van de energiebesparende aspecten van de voorgestelde regeling en van de daarmee verband houdende beperking van de energie-invoer enerzijds en van de voordelen voor de arbeidsmarkt en voor de Belgische industrie anderzijds, moet begrepen worden als een argument om de financiële tussenkomst van de Staat te rechtvaardigen. Deze argumentatie wijzigt het onderwerp van het wetsvoorstel niet.

Het voorstel kan evenmin geïnterpreteerd worden als een regel die op zichzelf, in het algemeen en als hoofddoel de energiebesparing zou beogen. De energiebesparing is, in de opvatting van de auteur van het voorstel, zo blijkt althans uit de toelichting bij dat voorstel, een gevolg van de thermische isolatie verbeterende werken die met toepassing van de voorgestelde maatregelen uitgevoerd zullen worden en vormt tevens een rechtvaardigingsgrond voor de tussenkomst van de Staat in de financiering van die werken.

Op grond van die beschouwingen meent de Raad van State te moeten besluiten dat de in het voorstel van wet vervatte regeling aangezien moet worden als een zaak van huisvestingsbeleid en dat de nationale wetgever derhalve niet bevoegd is om die regeling vast te stellen.—

Répondant au souhait unanime exprimé par la Commission de l'Economie, le Président du Sénat prie le Conseil d'Etat, section de législation, de donner un avis sur le point de savoir si le législateur national est compétent pour établir les règles contenues dans la proposition de loi "relative à l'encouragement aux économies d'énergie dans les ensembles d'habitations sociales gérées par des personnes morales de droit public", déposée par Monsieur POULLET (Doc. parl., Sénat, 330, 1981-1982, n° 1).

Cette proposition de loi vise essentiellement :

- 1) à autoriser des personnes morales de droit public à "emprunter auprès de tiers" en vue du financement des investissements destinés à réaliser des économies d'énergie dans les ensembles d'habitations sociales qu'elles gèrent;
- 2) à faire intervenir l'Etat dans le coût des travaux, en ce compris les frais d'étude, pendant une période de deux ans, au maximum à concurrence de 50 pour cent de ce coût, et à lui permettre en outre d'octroyer, dans certaines limites, une bonification d'intérêts et d'accorder sa garantie de bonne fin au remboursement du solde;
- 3) à mettre, dans certaines limites, les coûts non supportés par l'Etat à charge des locataires des habitations sociales où l'investissement a été effectué.

Selon que la proposition de loi doit s'interpréter comme une réglementation relevant de la politique du logement ou comme une réglementation tendant à économiser l'énergie, ce seront les institutions régionales ou les institutions nationales qui seront compétentes.

.../...

En vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière du "logement" a été transférée aux Régions, sans la moindre restriction.

Selon l'article 6, § 1er, VII, de la même loi, la "politique de l'énergie" ne relève de la compétence des Régions que pour ce qui est des "aspects régionaux" de l'énergie. La disposition précitée prévoit très explicitement que les Régions ne sont pas compétentes "pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national et en tout cas pour : a) l'utilisation rationnelle de l'énergie; b) ...".

Eu égard à son objet et à ses objectifs, la proposition de loi paraît, selon le Conseil d'Etat, devoir se comprendre comme ayant trait à une matière relevant du logement et, dès lors, comme une réglementation qui échappe à la compétence du législateur national.

En effet, dans les "développements" de sa proposition de loi, l'auteur part de la constatation que la déductibilité fiscale des dépenses d'isolation thermique, prévue par le Code des impôts sur les revenus, ne constitue pas un incitant pour les organismes de droit public qui donnent en location des logements sociaux. La conséquence en est, selon les "développements", que les logements sociaux sont mal isolés et que les locataires doivent faire face à d'importantes dépenses de chauffage. La proposition vise sans nul doute à remédier à cette situation. Elle tend dès lors au premier chef à améliorer le confort du locataire et à réduire ses frais de logement. Les deux objectifs relèvent de toute évidence de la politique du logement.

.../...

Lorsque l'auteur de la proposition de loi évoque les possibilités d'économie d'énergie offertes par la réglementation proposée, la réduction des importations d'énergie qui en découle et les avantages qui peuvent en résulter pour le marché du travail et pour l'industrie belge, il faut y voir une série d'arguments tendant à justifier l'intervention financière de l'Etat. Cette argumentation ne change pas l'objet de la proposition de loi.

La proposition ne peut pas davantage s'interpréter comme une réglementation qui aurait en soi pour objectif général et essentiel de réaliser des économies d'énergie. Dans l'esprit de l'auteur - c'est du moins ce qui se dégage des "développements" de la proposition - l'économie d'énergie est une conséquence des travaux d'amélioration de l'isolation thermique qui seront exécutés en application des mesures proposées, en même temps qu'elle constitue une justification de l'intervention de l'Etat dans le financement de ces travaux.

Le Conseil d'Etat estime devoir conclure des considérations qui précèdent que la réglementation contenue dans la proposition de loi doit être considérée comme relevant de la matière du logement et, partant, que le législateur national n'est pas compétent pour établir cette réglementation.

De verenigde kamers waren samen-
gesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

P. TAPIE,

H. COREMANS,
Ch. HUBERLANT,
P. KNAEPEN,
Gh. TACQ,

P. DE VISSCHER,
F. RIGAUX,
G. SCHRANS,
J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

Mevrouw : R. DEROY,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht
van de H. Gh. TACQ.

De verslagen werden uitge-
bracht door de H. J. FORTPIED,
eerste auditeur, en Mevr. J.
DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

Les chambres réunies étaient
composées de

voorzitter,
président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous
le contrôle de M. Gh. TACQ.

Les rapports ont été présenté:
par M. J. FORTPIED, premier
auditeur, et Mme J. DE KOSTER,
auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.