

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.274/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 34.274/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 18 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "modifiant, en matière de réduction d'impôt pour des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, l'AR/CIR 92", a donné le 4 décembre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 oktober 2002 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het KB/WIB 92 inzake de belastingvermindering voor energiebesparende uitgaven in een woning", heeft op 4 december 2002 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Formalités préalables

Notification préalable à la Commission européenne

L'annexe au projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat contient des règles techniques au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11), alinéa 2, 3^e tiret, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ⁽¹⁾.

En vertu de l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même directive, "les Etats membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne.". Les Etats membres doivent également adresser à la Commission "une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet".

Interrogé sur la notification préalable du projet d'arrêté examiné à la Commission européenne, le fonctionnaire délégué a répondu que cette notification est en cours.

⁽¹⁾ En vertu de cette disposition, constitue une règle technique de facto "les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services; ...".

La mention de cette notification doit être indiquée dans le préambule du projet d'arrêté ⁽²⁾.

Compétence de l'auteur du projet

Le projet d'arrêté fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les travaux relatifs aux dépenses visées à l'article 145²⁴, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus, sur la base de l'habilitation conférée au Roi par ce même article, en son alinéa 7.

Comme en témoigne l'annexe jointe au projet d'arrêté qui vise par exemple certains types de chaudières à l'exclusion de toutes autres, ces conditions touchent à des aspects très concrets et sont donc susceptibles d'avoir une incidence directe sur la compétence des régions en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie visée à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, h), de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'impose, dès lors, de vérifier si l'auteur du projet est resté dans les limites de la compétence fiscale qui revient à l'autorité fédérale en matière d'impôts des personnes physiques.

Selon l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 4/95 du 2 février 1995 rendu à propos des écotaxes, lorsqu'un impôt poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu des compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales ⁽³⁾.

⁽²⁾ Par ailleurs, il est rappelé que l'auteur du projet n'est pas tenu de reporter l'adoption du projet d'arrêté car l'article 10, § 4, de la directive 98/34/CE précitée dispose que "l'article 9 (qui prévoit l'obligation de reporter l'adoption d'un projet) ne s'applique pas aux spécifications techniques ou autres exigences ou aux règles relatives aux services visées à l'article 1^{er}, point 11, deuxième alinéa, troisième tiret".

⁽³⁾ Cf. le point B.5.6. de l'arrêt.

En l'espèce, le projet d'arrêté n'aboutit pas à priver les régions de leurs compétences en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie dans la mesure où celles-ci peuvent par ailleurs subventionner des travaux identiques ou différents de ceux visés par le projet d'arrêté. En outre, le projet d'arrêté a été soumis à une large concertation avec les régions au sein de la cellule de concertation Etat-Régions en matière d'énergie "ENOVER/CONCERE" et, selon les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, cette concertation a été menée de manière à aboutir à un dénominateur commun.

Compte tenu de ces éléments, il peut être admis que le projet d'arrêté n'affecte pas la compétence des régions de manière disproportionnée, sauf en ce qui concerne l'article 63¹¹, § 1^{er}, 2°, alinéa 1^{er}, en projet. Cet article prévoit que les prestations qui sont à l'origine des dépenses pour un audit énergétique de l'habitation, "doivent être effectuées par une personne qui est agréée par une des Régions pour l'exécution de l'audit énergétique (...)". Or, selon le fonctionnaire délégué, les législations régionales ne prévoient pas actuellement un tel agrément.

Par conséquent, pour ne pas empiéter sur la compétence des régions en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, l'article en projet doit être rédigé en des termes plus neutres. Il est proposé de le rédiger comme suit :

"2° les prestations qui sont à l'origine des dépenses pour un audit énergétique de l'habitation visées à l'article 145²⁴, alinéa 1^{er}, 7°, du même Code, doivent être effectuées conformément à la législation régionale applicable."

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Dans l'article 63¹¹, § 1^{er}, 1°, alinéa 3, en projet, l'expression : "aan de hand van de elementen", est traduite par les mots : "à l'aide des éléments"; il convient d'écrire : "sur la base des éléments".

.../...

Observation de forme

Sous réserve des observations de fond précédentes et de la proposition de texte faite ci-dessus, le texte néerlandais de l'article 63¹¹, § 1^{er}, alinéa 3 et suivants, devrait être rédigé comme suit:

"De hiervoren bedoelde aannemer ... op de grondslag van de elementen ... opgenomen.

...

a) de woning aangeven ... uitgevoerd;

b) desnoods de verdeling van de kosten ... volgens hun aard opgeven ...

c) de volgende formule bevatten :

"Verklaring met toepassing van ... inkomstenbelasting 1992

...

De factuur of ereloonnota ...bevatten :

"Verklaring met toepassing van ... inkomstenbelasting 1992

Ik, ondergetekende ... auditverslag beantwoordt aan de voorwaarden ... waarin de woning gelegen is.

..."

Onderzoek van het ontwerp

Voorafgaande vormvoorschriften

Voorafgaande kennisgeving aan de Europese Commissie

De bijlage bij het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, bevat technische voorschriften in de zin van artikel 1, eerste lid, 11), tweede lid, derde streepje van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij ⁽¹⁾.

Krachtens artikel 8, lid 1, eerste alinea, van dezelfde richtlijn "delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft.". De lidstaten moeten tevens "de Commissie (...) (kennisgeven) van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.".

Op de vraag hoe het staat met de voorafgaande kennisgeving van het onderzochte ontwerp van besluit aan de Europese Commissie, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat die kennisgeving aan de gang is.

Van die kennisgeving moet melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp van besluit ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Krachtens deze bepaling zijn de facto technische regels "technische specificaties of andere eisen of regels betreffende diensten die verbonden zijn met fiscale of financiële maatregelen die het verbruik van producten of het gebruik van diensten beïnvloeden, doordat zij de naleving van die technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten aanmoedigen; ...".

⁽²⁾ Bovendien wordt erop gewezen dat de steller van het ontwerp de goedkeuring van het ontwerp van besluit niet hoeft uit te stellen, aangezien artikel 10, lid 4, van de genoemde richtlijn 98/34/EG het volgende bepaalt "Artikel 9 (dat voorziet in de verplichting om de goedkeuring van een ontwerp uit te stellen) is niet van toepassing op de in artikel 1, punt 11, tweede alinea, derde streepje, bedoelde technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten".

Bevoegdheid van de steller van het ontwerp

In het ontwerp van besluit worden de voorwaarden vastgesteld waaraan de werkzaamheden in verband met de uitgaven genoemd in artikel 145²⁴, eerste lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen moeten voldoen, op grond van de machtiging die bij het zevende lid van datzelfde artikel aan de Koning wordt verleend.

Zoals blijkt uit de bijlage bij het ontwerp van besluit, dat bijvoorbeeld betrekking heeft op bepaalde typen stookketels, met uitsluiting van alle andere, slaan die voorwaarden op zeer concrete aspecten en is het dus mogelijk dat het een rechtstreekse weerslag hebben op de bevoegdheid van de gewesten inzake rationeel energieverbruik, genoemd in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er dient dan ook te worden nagegaan of de steller van het ontwerp de fiscale bevoegdheid die de federale overheid heeft op het stuk van personenbelasting, niet te buiten is gegaan.

Luidens arrest nr. 4/95 van het Arbitragehof d.d. 2 februari 1995, dat gewezen is met betrekking tot de ecotaksen, moet wanneer met een bepaalde belasting doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens de aan hen toegewezen materiële bevoegdheden kunnen nastreven, de federale wetgever erover waken dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt ⁽³⁾.

In het onderhavige geval gaat het ontwerp van besluit niet zover dat de gewesten hun bevoegdheden inzake rationeel energieverbruik worden ontnomen, aangezien deze daarenboven subsidies kunnen verlenen voor dezelfde of andere werkzaamheden als die genoemd in het ontwerp van besluit. Bovendien is over het ontwerp van besluit uitgebreid overleg gevoerd met de gewesten binnen de Energie-Overleggroep Staat-Gewesten "ENOVER/CONCERE", welk overleg volgens de informatie verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, zo gevoerd is dat een gemene deler is gevonden.

⁽³⁾ Cf. punt B.5.6. van het arrest.

Gezien het bovenstaande kan ervan uitgegaan worden dat het ontwerp van besluit de bevoegdheid van de gewesten niet buitenmatig aantast, behalve wat betreft het ontworpen artikel 63¹¹, § 1, 2°, eerste lid. Dat artikel bepaalt dat de werkzaamheden die aan de basis liggen van de uitgaven voor een energie-audit van de woning "moeten worden gedaan door een persoon die voor de uitvoering van de (...) energie-audit is erkend door een der Gewesten". Volgens de gemachtigde ambtenaar staat thans evenwel nergens in de gewestelijke wetgevingen iets over zulk een erkenning.

Om geen inbreuk te maken op de bevoegdheid van de gewesten inzake rationeel energieverbruik moet het ontworpen artikel dan ook in neutralere bewoordingen worden gesteld. De volgende redactie wordt voorgesteld :

"2° de werkzaamheden die aan de basis liggen van de uitgaven voor een energie-audit van de woning bedoeld in artikel 145²⁴, eerste lid, 7°, van hetzelfde Wetboek, moeten uitgevoerd worden overeenkomstig de toepasselijke gewestelijke wetgeving."

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

In het ontworpen artikel 63¹¹, § 1, 1°, derde lid, is de zinsnede "aan de hand van de elementen" in het Frans vertaald met de woorden "à l'aide des éléments". Men schrijve in de plaats daarvan : "sur la base des éléments".

Vormopmerking

Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen en het gedane tekstvoorstel zou de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 63¹¹, § 1, leden 3 en volgende, in dier voege gesteld moeten worden :

.../...

"De hiervoren bedoelde aannemer ... op de grondslag van de elementen ... opgenomen.

...

a) de woning aangeven ... uitgevoerd;

b) desnoods de verdeling van de kosten ... volgens hun aard opgeven ...

c) de volgende formule bevatten :

"Verklaring met toepassing van ... inkomstenbelasting 1992

...

De factuur of ereloonnota ... bevatten :

"Verklaring met toepassing van ... inkomstenbelasting 1992

Ik, ondergetekende ... auditverslag beantwoordt aan de voorwaarden ... waarin de woning gelegen is.

..."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

 J. JAUMOTTE,
Madame M. BAGUET,
Mevrouw

Monsieur F. DEHOUSSE,
de Heer

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS