KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.254/3
VAN 1 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 maart 2008 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot toekenning van een factuurkorting bij levering van stookolie of gas voor de verwarming van scholen en personenzorgcentra" (*Parl. St.*, Kamer, DOC 52 0868/001), heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de federale Staat te laten bijdragen in de hogere uitgaven van scholen, ziekenhuizen of welzijnsinstellingen ten gevolge van de stijgende kosten voor verwarming. Daartoe wordt een korting toegekend op de factuur voor de levering van stookolie of gas aan die instellingen. De korting dient door de btw-plichtige leverancier rechtstreeks aan de eindconsument te worden toegekend, waarna die leverancier wordt vergoed uit een toewijzingsfonds dat wordt gefinancierd met de opbrengst van heffingen op voor verwarming bestemde stookolie en gas. Het voorstel bevat voorts sanctie- en toezichtsbepalingen, bepalingen betreffende betwistingen in verband met de toepassing van de ontworpen regeling en betreffende de financiering ervan, en tenslotte een aantal delegaties aan de Koning.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel bevat in wezen een mechanisme waardoor de federale overheid bijdraagt in de financiering van onderwijs-, gezondheids- en welzijnsinstellingen. De beoogde maatregel is geen fiscale maatregel: het betreft geen vermindering van de belasting over de toegevoegde waarde of enige andere vermindering van of aanrekening op een belasting. Alhoewel de subsidie wordt toegekend aan de btw-plichtige leverancier, komt zij in wezen de betrokken onderwijs-, gezondheids- of welzijnsinstelling ten goede. Het betreft dus sectorspecifieke tegemoetkomingen in de werkingskosten van de betrokken instellingen.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in meerdere adviezen heeft opgemerkt [(1)], is de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het raam van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de

---

(1) Zie o.m. advies 38.688/VR/V van 19 juli 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 mei 2006 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie (*Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1459/1, blz. 23-28) en advies 41.932/VR e.a. van 22 januari 2007 over verschillende voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-2085/1, blz. 24-32).

.../...

materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid. Een overheid kan geen financiële middelen besteden met betrekking tot aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd is.

Hieruit volgt dat de federale overheid niet bevoegd is om tegemoetkomingen in te stellen die specifiek betrekking hebben op instellingen of voorzieningen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen ressorteren. Aangezien zulks het geval is voor een belangrijk deel van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde voorzieningen, kan het om advies voorgelegde wetsvoorstel in zijn huidige vorm geen doorgang vinden. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet dan ook af van een verder onderzoek [(2)].

[(2)] Dit neemt niet weg dat, mochten de indieners van het voorstel ervoor opteren het grondig te herwerken in het licht van de gemaakte opmerking betreffende de bevoegdheidverdelende regels, zij ook oog zullen moeten hebben voor tal van andere problemen die het voorstel doet rijzen, zo op het vlak van de toepassingsvoorwaarden ervan, de administratieve sancties die worden ingevoerd, het toezicht, de geschillenbeslechting en de financiering.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.254/3
DU 1ER AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 10 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "accordant une réduction sur facture pour la fourniture de mazout et de gaz de chauffage dans les secteurs de l'enseignement et de l'aide aux personnes" (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 0868/001), a donné l'avis suivant:

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instituer une intervention de l'État fédéral dans les surcoûts liés à l'augmentation du coût des dépenses en chauffage des établissements d'enseignement, hospitaliers et d'aide sociale. À cet effet, une réduction est accordée sur la facture de la fourniture de mazout et de gaz à ces établissements. Le fournisseur assujetti à la TVA est tenu d'accorder directement la réduction au consommateur final, et est ensuite indemnisé par un fonds d'attribution alimenté par le produit des taxes sur le mazout et le gaz de chauffage. En outre, la proposition contient des dispositions en matière de sanction et de contrôle, des dispositions relatives aux contestations liées à l'application de la mesure en projet ainsi qu'à son financement, et enfin un certain nombre de délégations au Roi.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

2. La proposition de loi soumise pour avis comporte, en substance, un mécanisme par lequel l'autorité fédérale contribue au financement des établissements d'enseignement, hospitaliers et d'aide sociale. La mesure visée n'est pas une mesure fiscale: il ne s'agit pas d'une réduction de la taxe sur la valeur ajoutée ou de toute autre diminution d'impôt ou d'imputation sur celui-ci. Même si la subvention est accordée au fournisseur assujetti à la TVA, elle profite essentiellement à l'établissement d'enseignement, hospitalier ou d'aide sociale concerné. Elle s'analyse donc comme une intervention, spécifique à un secteur, dans les frais de fonctionnement des établissements concernés.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà fait observer dans plusieurs avis [(1)], les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions à des organismes de droit public ou de droit privé, sont subordonnés

---

(1) Voir notamment l'avis 38.688/VR/V du 19 juillet 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2006 portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n/ 3-1459/1, pp. 23-28) et l'avis 41.932/VR e.a. du 22 janvier 2007 sur divers avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-2085/1, pp. 24-32).

.../...

à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou une loi adoptée à une majorité spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des matières qui ne relèvent pas de ses compétences.

Il en résulte que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour instaurer des interventions qui se rapportent spécifiquement à des établissements ou à des infrastructures relevant de la compétence des communautés. Puisque tel est le cas pour une partie importante des établissements visés à l'article 2, alinéa 1er, la proposition de loi soumise pour avis ne peut être concrétisée dans sa forme actuelle. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à en poursuivre l'examen [(2)].

[(2)] Il n'empêche que si les auteurs de la proposition devaient choisir de la revoir fondamentalement compte tenu de l'observation formulée à propos des règles répartitrices de compétence, ils devront également être attentifs à de nombreux autres problèmes que soulève la proposition, notamment sur le plan de ses conditions d'application, des sanctions administratives instaurées, du contrôle, du règlement des litiges et du financement.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME