



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.955/1
van 9 maart 2018

avis 62.955/1
du 9 mars 2018

over

sur

een wetsvoorstel 'tot
oprichting van een
btw-compensatiefonds ten
behoefte van de gemeenten en
de OCMW's, in verband met
hun investeringen die bijdragen
tot de overgang naar een
koolstofarme maatschappij
(*Parl.St. Kamer*,
nr. 54-2915/001)'

une proposition de loi 'visant à
créer un Fonds de
compensation TVA pour les
communes et les CPAS sur des
investissements publics
favorisant la transition vers une
société bas carbone
(*Doc. parl., Chambre*,
n° 54-2915/001)'

Op 7 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een btw-compensatiefonds ten behoeve van de gemeenten en de OCMW’s, in verband met hun investeringen die bijdragen tot de overgang naar een koolstofarme maatschappij’ (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-2915/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 1 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 2018.

*

Le 7 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘visant à créer un Fonds de compensation TVA pour les communes et les CPAS sur des investissements publics favorisant la transition vers une société bas carbone’ (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2915/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 1^{er} mars 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 mars 2018.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2.1. Het voorstel van wet strekt ertoe om een fonds op te richten (een zogenaamd btw-compensatiefonds). Dit fonds is bedoeld om, uitsluitend ten behoeve van de gemeenten en de OCMW's, volgens een beperkte grondslag de btw te compenseren die deze besturen betalen op de in hun gemeente gedane investeringen in roerende en onroerende goederen die er, direct of indirect toe bijdragen de uitstoot van broeikasgassen significant te beperken teneinde de wereldwijde temperatuurstijging onder de grens van 2°C te houden (artikel 2, artikel 4, § 1, eerste lid en tweede lid, laatste streepje en artikel 8 van het voorstel).

2.2. Het voorstel bepaalt een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden waaraan de investeringen gelijktijdig moeten beantwoorden:

- de gemeente, ongeacht of zij rechtstreeks dan wel onrechtstreeks, via een intercommunale vereniging, is toegetreden tot het Burgemeestersconvenant voor klimaat en energie, moet al beschikken over een door de gemeenteraad goedgekeurd actieplan voor duurzame energie dat officieel bij het Burgemeestersconvenant voor klimaat en energie is ingeschreven, zelfs al is de te compenseren investering daarin niet uitdrukkelijk opgenomen;

- de materiële aard van de investering moet zijn vermeld;

- de investering moet zijn ingeschreven in de buitengewone begroting van de gemeente of van het OCMW;

- de te compenseren investering moet van openbaar nut zijn en de burgers moeten er gebruik van kunnen maken;

- de gemeente of het OCMW moet de investering verwezenlijken op het grondgebied zelf van de gemeente;

- er moet een nota voorhanden zijn die is gevalideerd door een milieuadviseur, een energieadviseur, een *écopasseur* of, als die er niet zijn, door een erkend beroepsbeoefenaar (energieauditeur) die in cijfers de impact ervan op de opwarming van de aarde bepaalt (artikel 4, § 1, tweede lid).

¹ Aangezien het gaat om een voorstel van wet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Een aantal uitgaven komen niet in aanmerking voor compensatie:

- de investeringen voor communicatie- en bewustmakingsacties;
- de werkkosten met betrekking tot de in artikel 2 bedoelde investering;
- de kosten voor de aankoop en/of het optrekken van gebouwen (artikel 4, § 3).

2.3. Per gemeente (OCMW inbegrepen) wordt het basisbedrag waarop btw verschuldigd is vastgesteld op maximaal 250.000 euro, wat overeenkomt met een maximale btw-compensatie van 52.500 euro per jaar. Hierbij wordt gepreciseerd dat de facturen en de btw eerst worden betaald (artikel 5, § 1, eerste zin), dat de “terugbetaling” niet kan worden gecumuleerd (artikel 5, § 3) en dat deze jaarlijks wordt uitbetaald op basis van één aangifte per gemeente (OCMW inbegrepen) (artikel 5, § 4).

De in aanmerking komende voorstellen tot betalingsverzoeken worden ingediend bij de Algemene Directie Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, die de geldigheid van het dossier onderzoekt en het daarna behandelt (lees: die het daarna uitvoert) (artikel 5, § 1). De FOD Volksgezondheid maakt jaarlijks een lijst bekend met de investeringen waarvoor het Fonds een tegemoetkoming heeft uitgekeerd (artikel 7).

2.4. De Koning bepaalt de statuten en de nadere regels inzake de werking en het beheer van het Fonds (artikel 3), de ontvankelijkheidsvoorwaarden waaraan de investeringen moeten voldoen (artikel 4, § 2), en de nadere regels om een tegemoetkoming van het Fonds te verkrijgen. Voorts stelt hij de lijst van beroepsbeoefenaars op die het attest kunnen afgeven waarin op wetenschappelijke basis wordt aangegeven welke impact de investering van het lokaal bestuur heeft op de opwarming van de aarde (artikel 6).

De minister tot wiens bevoegdheid Energie en Leefmilieu behoren bepaalt de vorm en de inhoud van het vooraf bepaalde dossier en de nadere regels inzake selectie en geldigheid van het dossier (artikel 5, § 1, vierde zin).

2.5. Artikel 9 regelt de inwerkingtreding van de voorgestelde wet.

BEVOEGDHEID

3.1. Er dient te worden vastgesteld dat het voorstel van wet in essentie een reglementaire subsidie lijkt in te stellen voor openbare investeringen door de gemeenten en OCMW's die passen in het energie- en klimaatbeleid (artikelen 2 en 4), waarbij het subsidiebedrag wordt afgestemd op het betaalde bedrag aan btw voor een begrensde grondslag aan investeringen, met name een maximaal bedrag aan investeringen van 250.000 euro basisbedrag waarop btw verschuldigd is (lees: 250.000 euro aan btw-grondslag of in het gewone taalgebruik: prijs zonder btw), met een maximaal subsidiebedrag van 52.500 euro per jaar (artikel 5, § 3). In het voorstel wordt doorgaans dan ook gesproken van btw-compensatie.

In artikel 5, § 3, van het voorstel wordt evenwel melding gemaakt van de terugbetaling van btw. Indien het de bedoeling zou zijn dat de voorgestelde regeling aanleiding geeft tot een terugbetaling van btw, dan zal ze moeten worden ingepast in het ter zake geldende Europese rechtskader, in het bijzonder dat van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat de voorgestelde regeling niet is opgevat als een btw-vrijstelling maar als een btw-compensatie en dat ze bijgevolg niet kan worden ingepast in de bepalingen met betrekking tot de door titel IX van de voornoemde richtlijn 2006/112/EG geregelde vrijstellingen. Evenmin kan de voorgestelde regeling worden beschouwd als zijnde een afwijking op het normale btw-tarief, nu een dergelijke afwijking enkel mogelijk is op basis van de bepalingen betreffende de verlaagde tarieven zoals opgenomen in titel VIII, hoofdstuk 2, afdeling 2, van de voornoemde richtlijn en deze bepalingen geen uitstaans hebben met een terugbetaling van btw.

3.2. Wat betreft de financiering en subsidiëring van de gemeenten heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden op het volgende gewezen:

“Le financement des communes fait l’objet de l’article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o et 10^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition rend les régions compétentes pour :

‘9^o le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

10^o le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d’autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l’autorité fédérale ou des communautés.’

Des travaux préparatoires de ces dispositions légales², il ressort que la notion de financement général des communes couvre ‘les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique’. Ce financement tend à permettre aux communes d’accomplir les tâches qui relèvent de l’autonomie locale, en fonction de critères objectifs, qu’il appartient au législateur décentralisé d’adopter, ces critères pouvant être notamment de nature sociale.

Le financement visé par l’article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o, de la loi spéciale ‘comprend les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les pouvoirs subordonnés ou certains d’entre eux sont financés pour l’accomplissement d’une mission ou tâche précise’³.

² Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Doc. parl., Chambre, n/ 516/1 - 1988, p.18. La loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée. Voy. B. Haubert et P. Vandernoot, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, A.P.T., 1988, p. 248.

³ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Doc.cit.

Par conséquent, si les régions peuvent accorder aux communes des subventions pour la réalisation de tâches déterminées, c'est non pas en raison de leur compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, mais bien sur la base de leur compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°. Comme l'indique cette disposition, les régions ne peuvent financer les communes pour accomplir des missions qui relèveraient de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés. Elles ne peuvent donc subventionner des activités que si celles-ci peuvent se rattacher à une matière dont une autre disposition de la loi spéciale leur confie la compétence⁴.⁵

De voormelde analyse geldt *mutatis mutandis* voor de federale overheid.

3.3. Er dient te worden opgemerkt dat de thans voorgestelde regeling niet beperkt is tot de financiering van door de federale overheid aan de gemeenten toegewezen opdrachten, maar voornamelijk lijkt betrekking te hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren.

Het klimaat maakt – weliswaar niet uitsluitend, maar wel in de eerste plaats – deel uit van de gewestelijke aangelegenheid wat het leefmilieu betreft (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI)). Om de klimaatdoelstelling te bereiken legt het voorstel in de tekst zelf, evenals in zijn toelichting, een belangrijke nadruk op energie-initiatieven, die zich door hun aard – investeringen door gemeenten met een maximaal bedrag van 250.000 euro per jaar met het oogpunt om zowel tot een duurzaam energieverbruik te komen (artikel 4, § 1, tweede lid, eerste streepje, van het voorstel) als om de klimaatsdoelstellingen te bereiken (artikel 4, § 1, eerste lid en tweede lid, laatste streepje, van het voorstel) – op het vlak van het gewestelijk energiebeleid situeren, in het bijzonder het rationeel energieverbruik (artikel 6, § 1, VII, h), BWHI).

⁴ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: La section de législation a déjà rappelé à maintes reprises cette règle de compétence, qui n'est du reste que la concrétisation du principe constitutionnel selon lequel chaque autorité, fédérale ou fédérée, ne peut utiliser les moyens dont elle dispose que dans le cadre de matières qu'elle a compétence de régler. Voy. notamment, l'avis 23.107/8, donné le 8 février 1994, sur un avant-projet de décret 'houdende instelling van een Vlaams Noodfonds voor de gemeente en diverse bepalingen inzake de onderlinge solidariteit bij hun financiering', l'avis 31.778/3, donné le 3 juillet 2001, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 22 mars 2002 portant aide aux projets de rénovation urbaine, doc. parl. fl., 930-1 (2001-2002); l'avis 29.942/1, donné le 2 mars 2000, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaines, doc. parl. chambre n/ 50-588/1; l'avis 32.553/4, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet de décret, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, doc. parl. wall., n/ 317 /1 (2001-2002); l'avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale'.

⁵ Adv.RvS 34.215/4, van 27 november 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 15 mei 2003 'betreffende de buurtpreventie in de Waalse steden en gemeenten', *Parl.St.* Waals Parl., 2002-03, nr. 493/1; adv.RvS 42.078/2 van 5 februari 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2007 'tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van een dienst voor gemeenschapswachten en tot wijziging van het artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 3009/1. Zie ook: GwH nr. 67/2012 van 24 mei 2012, B.8.1-B.8.3 en J. VELAERS, "De lokale besturen" in B. SEUTIN en G. van HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 330-331, nrs. 619-620 en verwijzingen aldaar.

Dit wordt bevestigd door de voorbeelden die in de toelichting worden aangehaald van investeringen die in aanmerking zouden komen voor subsidiëring, met name:

- renovatie en isolatie van gebouwen voor openbaar gebruik, waarbij de voorkeur uitgaat naar het gebruik van duurzame en recycleerbare producten, of naar producten die het milieu zo min mogelijk schaden;

- aankoop van rollend materieel met een lage uitstoot ten behoeve van het personeel van de gemeentediensten en van het OCMW en/of van de bevolking en dat is afgestemd op de behoeften van de desbetreffende diensten en bevolkingsgroepen;

- installatie van “slimme verlichting”;

- carpooling voor het personeel van de gemeente en het OCMW en/of de bevolking.

Bijgevolg situeert het zwaartepunt van de voorgestelde regeling zich in de bevoegdheidssfeer van de gewesten.

3.4. Deze conclusie zou overigens niet anders luiden indien het voorstel zou worden geanalyseerd vanuit zijn secundaire doelstelling zoals uiteengezet in de toelichting, waarbij wordt beoogd ‘de openbare investeringen van de lokale besturen [aan te moedigen]’. Deze doelstelling valt volgens de toelichting uiteen in twee subdoelstellingen: enerzijds een economisch herstel te bewerkstelligen door de algemene verzwakking van de lokale economie en van de gewesteconomie tegen te gaan, in het bijzonder in het Waalse Gewest en, anderzijds ‘de lokale besturen onverwijd te helpen hun investeringscapaciteit te vrijwaren of te herwinnen’. Deze laatste subdoelstelling refereert – wat betreft de gemeenten – aan de gewestbevoegdheid voor ondergeschikte besturen (artikel 6, § 1, VIII, 1°, BWHI), terwijl de eerste *subdoelstelling* refereert aan de gewestbevoegdheid voor het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, 1°, BWHI).

3.5. De financiering van de OCMW's behoort overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2°, BWHI principieel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Aangezien het voorstel niet in te passen valt in de ter zake overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2°, BWHI, uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheden, is het voorstel ook op dit punt aangetast door bevoegdheidsoverschrijding.

3.6. Uit wat voorafgaat volgt dat de voorgestelde regeling niet kan worden ingepast in de federale bevoegdheden. Om die reden onthoudt de Raad van State zich van een verder onderzoek van het voorstel van wet.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2.1. La proposition de loi vise à créer un fonds (dénommé « Fonds de compensation TVA »). Ce fonds est destiné à compenser, en faveur des communes et des CPAS exclusivement, l'équivalent du montant de la TVA, selon une base plafonnée, dont ils se seront acquittés pour des investissements mobiliers et immobiliers réalisés sur leur territoire qui favorisent, directement ou indirectement, de manière significative, la limitation des émissions de gaz à effet de serre en vue de maintenir le seuil d'augmentation de la température mondiale en dessous de 2°C (article 2, article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et alinéa 2, dernier tiret, et article 8 de la proposition).

2.2. La proposition fixe un certain nombre de conditions cumulatives de recevabilité auxquelles les investissements doivent répondre :

- l'existence préalable, au sein de la commune, qu'elle ait directement ou indirectement via une intercommunale adhéré à la Convention des maires pour le climat et l'énergie, d'un plan d'action en faveur de l'énergie durable approuvé par le conseil communal avec inscription officielle à la Convention des maires pour le climat et l'énergie, même si l'investissement sous compensation n'y est pas nommément inscrit ;

- la nature matérielle de l'investissement doit être mentionnée ;

- l'investissement doit être inscrit au budget extraordinaire de la commune ou du CPAS ;

- l'investissement sous compensation doit être d'utilité publique et les citoyens doivent pouvoir en faire usage ;

- la commune ou le CPAS doit réaliser l'investissement sur le territoire même de la commune ;

- il doit exister une note validée par un éco-conseiller, conseiller en énergie, éco-passeur ou, à défaut, par un professionnel agréé (auditeur énergétique) établissant, sur une base chiffrée, l'impact de l'investissement sur le réchauffement climatique (article 4, § 1^{er}, alinéa 2).

Un certain nombre de dépenses sont exclues du champ d'application de la compensation :

- les investissements relatifs à des actions de communication et de sensibilisation ;

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

- les coûts de fonctionnement liés à l'investissement visé à l'article 2 ;
- les frais d'acquisition et/ou de construction de bâtiments (article 4, § 3).

2.3. Par commune (CPAS compris), le montant maximum de base imposable à la TVA est fixé à 250.000 euros, soit un montant annuel maximum de 52.500 euros de TVA remboursables. Il est précisé à cet égard que les factures et la TVA sont d'abord acquittées (article 5, § 1^{er}, première phrase), que le « remboursement » est non cumulable (article 5, § 3) et qu'il est effectué annuellement sur la base d'une seule déclaration par commune (CPAS compris) (article 5, § 4).

Les propositions de créances éligibles sont adressées au SPF Santé publique, Direction générale Environnement, qui est chargé de la validation du dossier et de son exécution (article 5, § 1^{er}). Une liste des investissements pour lesquels le Fonds est intervenu est publiée annuellement par le SPF Santé publique (article 7).

2.4. Le Roi détermine les statuts du Fonds ainsi que les modalités de son fonctionnement et de sa gestion (article 3), les conditions de recevabilité auxquelles les investissements doivent répondre (article 4, § 2) et les modalités pratiques pour bénéficier d'une intervention du Fonds. Il fixe en outre la liste des praticiens pouvant délivrer le certificat établissant, sur une base scientifique, l'incidence de l'investissement du pouvoir local sur le réchauffement climatique (article 6).

Le ministre qui a l'Énergie et l'Environnement dans ses attributions établit la forme et le contenu du dossier prédéfini ainsi que les modalités de sélection et de validation du dossier (article 5, § 1^{er}, quatrième phrase).

2.5. L'article 9 règle l'entrée en vigueur de la loi proposée.

COMPÉTENCE

3.1. Force est de constater que la proposition de loi semble essentiellement instaurer une subvention réglementaire pour les investissements publics réalisés par les communes et les CPAS qui s'inscrivent dans la politique énergétique et climatique (articles 2 et 4), le montant de la subvention étant aligné sur le montant de TVA payé sur une base d'investissements plafonnée, à savoir un montant maximum d'investissements de 250.000 euros constituant le montant de base sur laquelle la TVA est due (lire : 250.000 euros d'assiette TVA ou, dans le langage courant : prix hors TVA), le montant maximum de la subvention ne pouvant dépasser 52.500 euros par an (article 5, § 3). Il est dès lors généralement question de compensation TVA dans la proposition.

L'article 5, § 3, de la proposition fait toutefois état du remboursement de la TVA. Si l'intention est que le régime proposé donne lieu à un remboursement de la TVA, il faudra l'inscrire dans le cadre juridique européen applicable en la matière, notamment celui de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 'relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée'.

Il est à noter toutefois que le régime proposé n'est pas conçu comme une exemption mais bien comme une compensation de la TVA et que, dès lors, il ne peut s'inscrire dans les dispositions relatives aux exonérations réglées par le titre IX de la directive 2006/112/CE précitée. Le régime proposé ne peut davantage être considéré comme une dérogation au taux normal de TVA, dès lors qu'une telle dérogation n'est envisageable qu'en vertu des dispositions relatives aux taux réduits inscrites au titre VIII, chapitre 2, section 2, de la directive précitée et que ces dispositions n'ont aucun rapport avec un remboursement de la TVA.

3.2. En ce qui concerne le financement et le subventionnement des communes, le Conseil d'État, section de législation, a par le passé observé ce qui suit :

« Le financement des communes fait l'objet de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o et 10^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition rend les régions compétentes pour :

‘9^o le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

10^o le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés.’

Des travaux préparatoires de ces dispositions légales², il ressort que la notion de financement général des communes couvre ‘les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique’. Ce financement tend à permettre aux communes d'accomplir les tâches qui relèvent de l'autonomie locale, en fonction de critères objectifs, qu'il appartient au législateur décentralisé d'adopter, ces critères pouvant être notamment de nature sociale.

Le financement visé par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o, de la loi spéciale ‘comprend les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les pouvoirs subordonnés ou certains d'entre eux sont financés pour l'accomplissement d'une mission ou tâche précise’³.

Par conséquent, si les régions peuvent accorder aux communes des subventions pour la réalisation de tâches déterminées, c'est non pas en raison de leur compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, mais bien sur la base de leur compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o. Comme l'indique cette disposition, les régions ne peuvent financer les communes pour accomplir des missions qui relèveraient de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés. Elles ne peuvent donc subventionner des activités que si celles-ci peuvent se rattacher à une matière dont une autre disposition de la loi spéciale leur confie la compétence⁴ »⁵.

² Note 1 de l'avis cité : Doc. parl., Chambre, n° 516/1 - 1988, p.18. La loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée. Voy. B. Haubert et P. Vandernoot, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988, p. 248.

³ Note 2 de l'avis cité : Doc.cit.

⁴ Note 3 de l'avis cité : La section de législation a déjà rappelé à maintes reprises cette règle de compétence, qui n'est du reste que la concrétisation du principe constitutionnel selon lequel chaque autorité, fédérale ou fédérée, ne peut

L'analyse précitée est applicable *mutatis mutandis* à l'autorité fédérale.

3.3. Il est à noter que le régime actuellement proposé ne se limite pas au financement des missions confiées aux communes par l'autorité fédérale, mais paraît principalement porter sur des matières qui relèvent de la compétence des régions.

Le climat relève – certes pas exclusivement, mais bien en premier lieu – de la compétence des régions en matière d'environnement (article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI)). Afin d'atteindre l'objectif climatique, le texte proprement dit de la proposition, tout comme ses développements, mettent particulièrement en exergue les initiatives en matière énergétique qui, par leur nature — des investissements réalisés par les communes à concurrence d'un montant maximum de 250.000 euros par an tant en vue d'une utilisation durable de l'énergie (article 4, § 1^{er}, alinéa 2, premier tiret, de la proposition) qu'afin d'atteindre les objectifs climatiques (article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et alinéa 2, dernier tiret, de la proposition) – s'inscrivent dans la politique régionale de l'énergie, et plus particulièrement l'utilisation rationnelle de celle-ci (article 6, § 1^{er}, VII, h), LSRI).

C'est ce que confirment les exemples d'investissements susceptibles d'être subventionnés, cités dans les développements, à savoir :

- la rénovation et l'isolation de bâtiments à usage public, en privilégiant l'utilisation de produits durables, recyclables ou le moins néfastes pour l'environnement;
- l'acquisition et la mise à disposition du personnel de la commune et du CPAS, et/ou de la population, de matériel roulant à faibles émissions, adapté aux besoins des services et publics concernés;
- la mise en place d'un « service d'éclairage intelligent »;
- la mise en place d'un service de covoiturage au bénéfice du personnel de la commune et du CPAS, et/ou de la population ».

utiliser les moyens dont elle dispose que dans le cadre de matières qu'elle a compétence de régler. Voy. notamment, l'avis 23.107/8, donné le 8 février 1994, sur un avant-projet de décret 'houdende instelling van een Vlaams Noodfonds voor de gemeente en diverse bepalingen inzake de onderlinge solidariteit bij hun financiering', l'avis 31.778/3, donné le 3 juillet 2001, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 22 mars 2002 portant aide aux projets de rénovation urbaine, doc. parl. fl., 930-1 (2001-2002); l'avis 29.942/1, donné le 2 mars 2000, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaines, doc. parl. chambre n/ 50-588/1; l'avis 32.553/4, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet de décret, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, doc. parl. wall., n/ 317 /1 (2001-2002); l'avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale'.

⁵ Avis C.E. 34.215/4 du 27 novembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie', *Doc. parl.*, Parl. wallon, 2002-03, n° 493/1; avis C.E. 42.078/2 du 5 février 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 3009/1. Voir également : C.C. n° 67/2012 du 24 mai 2012, B.8.1-B.8.3 et J. VELAERS, « De lokale besturen » in B. SEUTIN et G. van HAEGENDOREN (éds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, die Keure, 2016, pp. 330-331, n°s 619-620 et les références qui y sont faites.

Dès lors, le régime proposé relève pour l'essentiel de la sphère de compétences des régions.

3.4. Cette conclusion ne serait au demeurant pas différente si la proposition était analysée sous l'angle de son objectif secondaire tel qu'il est exposé dans les développements et qui consiste à 'encourager les investissements publics des pouvoirs locaux'. Selon les développements, cet objectif comporte deux sous-objectifs : d'une part, favoriser la relance économique en luttant contre l'affaiblissement général de l'économie locale et régionale, en particulier en Région wallonne et, d'autre part, 'aider sans tarder les pouvoirs locaux à préserver ou à retrouver leur capacité d'investissement'. Ce dernier sous-objectif fait référence – en ce qui concerne les communes – à la compétence régionale en matière de pouvoirs subordonnés (article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, LSRI), alors que le premier sous-objectif renvoie à la compétence des régions en matière de politique économique (article 6, § 1^{er}, VI, 1^o, LSRI).

3.5. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, LSRI, le financement des CPAS est en principe du ressort des communautés. La proposition ne s'inscrivant pas dans les matières expressément réservées à cet égard à l'autorité fédérale conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, LSRI, elle est également entachée d'excès de pouvoir sur ce point.

3.6. Il résulte de ce qui précède que le régime proposé ne peut se concilier avec les compétences fédérales. Le Conseil d'État s'abstient dès lors d'examiner plus avant la proposition de loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME