

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.460/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 maart 2001 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 17 mei 2001 en 30 oktober 2001, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.460/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 28 mars 2001, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 17 mai 2001 et 30 octobre 2001, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waarvan het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie de goedkeuring beoogt, strekt ertoe te voorzien in een financieringsmechanisme dat het mogelijk moet maken over te gaan tot de bodemsanering van verontreinigde sites of terreinen van tankstations.

Daartoe wordt voorzien in de oprichting van een Fonds, dat de vorm moet aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk, en dat door een Interregionale Bodemsaneringscommissie moet worden erkend.

Het Fonds heeft in hoofdzaak als opdracht, "in geval van sluiting, in naam en voor rekening van de exploitant, feitelijke gebruiker of eigenaar, de bodemsanering van de betrokken verontreinigde site of het verontreinigd terrein te bewerkstelligen en te financieren en, in geval van verderzetting van de uitbating van het tankstation, de bodemsanering van de betrokken verontreinigde site of het verontreinigd terrein te adviseren, administratief op te volgen, te controleren en de bodemsaneringskosten ervan gedeeltelijk terug te betalen" (artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord).

Voor het volbrengen van zijn opdracht en voor de dekking van zijn werkingskosten wordt door het Fonds ten laste van de accijnsplichtige ondernemingen een "verplichte bijdrage" geheven, in de memorie van toelichting een "belasting-retributie" genoemd. Het Fonds kan deze bijdrage jaarlijks verhogen indien zulks noodzakelijk is voor het volbrengen van zijn opdracht en voor de dekking van zijn werkingskosten, dan wel verlagen indien zulks de volbrenging van zijn opdracht en de dekking van zijn werkingskosten niet verhindert, mits voorafgaande en eensluidende goedkeuring van de Interregionale Bodemsaneringscommissie en van de federale Minister tot wiens bevoegdheid Economische Zaken en Energie behoren (artikelen 4 tot 7 van het samenwerkingsakkoord).

De artikelen 8 tot 17 van het samenwerkingsakkoord regelen de erkenning, de verplichtingen en de werking van het Fonds.

Het Fonds staat onder controle van de Interregionale Bodemsaneringscommissie, welke is samengesteld uit leden aangewezen door de gewestregeringen (artikelen 18 tot 21). De Interregionale Bodemsaneringscommissie kan onder meer de erkenning van het Fonds schorsen en intrekken, alsook aan het Fonds een administratieve geldboete opleggen (artikelen 22 tot 25).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE GEWESTEN

1.1. Het bodemsaneringsbeleid is een aangelegenheid die overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Zoals overigens in de memorie van toelichting wordt aangegeven, hebben de meeste bepalingen van het samenwerkingsakkoord betrekking op die gewestbevoegdheid.

1.2. Anders is het voor de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die betrekking hebben op de bepaling van de bijdrageplicht (artikelen 4, § 2, en 6), de inning van de bijdrage (artikelen 5 en 10), het toezicht op de naleving van de bijdrageplicht (artikel 7, § 1) en de intrekking van de accijnsvergunning bij niet-betaling van de bijdrage (artikel 7, § 2).

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, hebben die bepalingen betrekking op een aantal bevoegdheden van de federale overheid, met name inzake accijnzen ⁽¹⁾, het prijsbeleid ⁽²⁾, de contingenten en vergunningen ⁽³⁾ en de energietarieven ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Artikel 170 van de Grondwet en artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid.

⁽²⁾ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de voornoemde bijzondere wet.

⁽³⁾ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de voornoemde bijzondere wet.

⁽⁴⁾ Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de voornoemde bijzondere wet.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het optreden van de federale overheid bij dit samenwerkingsakkoord een gevolg is van het gebrek aan een aangepast financieringsmechanisme waarvan de financiële middelen zouden kunnen worden aangewend voor de sanering van de bodem van verontreinigde sites of terreinen van tankstations.

Het engagement van de federale overheid bestaat er in essentie alleen in dat zij haar fiscale bevoegdheid ter beschikking stelt van de gewesten, door de heffing van een bijdrage per liter brandstof (benzine voor motorvoertuigen en gasolie diesel voor wegvoertuigen) die in verbruik wordt gesteld of waarvan een tekort wordt vastgesteld (zie artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord).

De gewesten zijn immers op grond van artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid niet bevoegd om in deze materie, die reeds het voorwerp uitmaakt van een federale belasting, belastingen te heffen. De opbrengst van de bijdrage die door de accijnsplichtige ondernemingen aan het Fonds moet worden gestort, zal door het Fonds worden gebruikt voor het volbrengen van zijn opdracht en voor de dekking van zijn werkingskosten. Die opdracht heeft uitsluitend met de bodemsanering te maken, en kadert dus binnen een aangelegenheid waarvoor uitsluitend de gewesten bevoegd zijn (zie hiervóór, nr. 1.1).

2.1. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft er meermaals op gewezen dat "[...] de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, (...) afhankelijk (is) van

de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet" ⁽⁵⁾.

De financiering van een beleid behoort immers tot "het regelen" zelf van de aangelegenheid waaronder dat beleid ressorteert ⁽⁶⁾. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is ⁽⁷⁾. Een samenwerkingsakkoord mag dan ook niet tot gevolg hebben een overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Advies 26.248/1, gegeven op 1 april 1997 over een voorontwerp van wet "tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen" (Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 1022/1). In dit advies wordt onder meer verwezen naar adviezen van 25 januari 1984 (Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 834-1, blz. 27-29 en 42-46, en nr. 834-10) en van 13 oktober 1992 (Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 526-1, blz. 158-159). Zie ook advies 27.394/2 van 30 maart 1998 over een voorontwerp van decreet "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., 1997-98, nr. 235-1); advies 27.777/2 van 28 mei 1998 over een ontwerp van decreet "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-98, nr. 247-1, blz. 17); advies 29.645/2 van 17 november 1999 over een voorontwerp van programmadecreet "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., 1999-2000, nr. 32-1); advies 30.037/2 van 24 mei 2000 over een voorontwerp van decreet "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., 1999-2000, nr. 95/1).

⁽⁶⁾ Arbitragehof, 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.5; R.v.St., advies 31.341/VR van 28 februari 2001 over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" (Parl. St., Kamer, nr. 50-0774/10).

⁽⁷⁾ R.v.St., voormeld advies 31.341/VR.

⁽⁸⁾ Ibidem.

Uit het voorgaande volgt dat, aangezien het bodemsaneringsbeleid onder de bevoegdheid van de gewesten valt, de financiering ervan eveneens valt onder hun bevoegdheid, en niet onder die van de federale overheid, en dat een samenwerkingsakkoord die financiering niet kan opdragen aan de federale overheid.

2.2. Het samenwerkingsakkoord komt erop neer dat via een Fonds de opbrengsten van een op grond van een federale bevoegdheid geheven "bijdrage" worden overgeheveld naar de gewesten, teneinde deze te kunnen aanwenden voor het voeren van een beleid in een uitsluitend gewestelijke aangelegenheid. Dergelijke regeling kan, overeenkomstig artikel 177 van de Grondwet, enkel worden uitgewerkt met een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid.

3. De conclusie is dat het samenwerkingsakkoord niet strookt met de regels inzake de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten.

In die omstandigheden is er geen aanleiding om het voor advies voorgelegde ontwerp nader te onderzoeken.

PORTEE DU PROJET

L'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, que l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend approuver, a pour objet de prévoir un mécanisme de financement qui doit permettre de procéder à l'assainissement des sites ou des terrains pollués des stations-service.

Il est prévu, à cet effet, de créer un Fonds qui doit prendre la forme d'une association sans but lucratif et qui doit être agréé par une Commission interrégionale de l'assainissement du sol.

Le Fonds a essentiellement pour mission, "en cas de fermeture, de mettre en oeuvre et de financer l'assainissement des sites ou des terrains pollués concernés, au nom et pour compte des exploitants, des occupants ou des propriétaires, et, en cas de poursuite de l'exploitation de la station-service, de conseiller, d'assurer le suivi administratif, de contrôler et de financer l'assainissement des sites ou des terrains pollués concernés et de rembourser partiellement les frais d'assainissement" (article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération).

Afin de réaliser sa mission et de couvrir ses frais de fonctionnement, le Fonds réclame une "cotisation obligatoire" aux entreprises soumises à accises, que l'exposé des motifs appelle une "rétribution-impôt". Le Fonds peut majorer cette cotisation annuellement si cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de sa mission et pour la couverture de ses frais de fonctionnement, ou la diminuer si cela n'empêche pas l'accomplissement de sa mission et la couverture de ses frais de fonctionnement, moyennant l'accord préalable et conforme de la Commission interrégionale de l'assainissement du sol et du Ministre fédéral qui a les affaires économiques et l'énergie dans ses attributions (articles 4 à 7 de l'accord de coopération).

Les articles 8 à 17 de l'accord de coopération règlent l'agrément, les obligations et le fonctionnement du Fonds.

Le Fonds est placé sous le contrôle de la Commission interrégionale de l'assainissement du sol, qui est composée de membres nommés par les gouvernements régionaux (articles 18 à 21). La Commission interrégionale de l'assainissement du sol peut, notamment, suspendre et retirer l'agrément du Fonds, ainsi qu'infliger à celui-ci une amende administrative (articles 22 à 25).

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE ET DES REGIONS

1.1. La politique d'assainissement du sol est une matière qui, conformément à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est de la compétence des régions. Ainsi que l'indique d'ailleurs l'exposé des motifs, la plupart des dispositions de l'accord de coopération ont trait à cette compétence régionale.

1.2. Il en va autrement pour ce qui concerne les dispositions de l'accord de coopération qui sont relatives à la fixation de la cotisation obligatoire (articles 4, § 2 et 6), à la perception de celle-ci (articles 5 et 10), au contrôle du paiement de la cotisation obligatoire (article 7, § 1^{er}) et au retrait de l'autorisation en matière d'accises en cas de non-paiement de la cotisation (article 7, § 2).

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, ces dispositions portent sur un certain nombre de compétences de l'autorité fédérale, à savoir en matière d'accises ⁽⁹⁾, de politique des prix ⁽¹⁰⁾, de contingents et licences ⁽¹¹⁾ et de tarifs d'énergie ⁽¹²⁾.

Il ressort de l'exposé des motifs que l'intervention de l'autorité fédérale dans cet accord de coopération résulte de l'absence de mécanisme de financement approprié dont les moyens financiers pourraient servir à l'assainissement du sol des sites ou terrains pollués des stations-service.

Pour l'essentiel, l'engagement de l'autorité fédérale consiste uniquement à mettre sa compétence fiscale à la disposition des régions en percevant une cotisation par litre de carburant (essence destinée aux véhicules et gasoil diesel destiné aux véhicules routiers) mis à la consommation ou constaté manquant (voir l'article 4, § 2, de l'accord de coopération).

⁽⁹⁾ Article 170 de la Constitution et article 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution.

⁽¹⁰⁾ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale précitée.

⁽¹¹⁾ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale précitée.

⁽¹²⁾ Article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale précitée.

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution, les régions ne sont en effet pas autorisées à lever des impôts dans cette matière, qui fait déjà l'objet d'une imposition fédérale. Le Fonds utilisera le produit de la cotisation que les entreprises soumises à accises doivent lui verser pour réaliser sa mission et couvrir ses frais de fonctionnement. Cette mission concerne uniquement l'assainissement du sol et s'inscrit donc dans une matière qui est de la compétence exclusive des régions (voir, ci-dessus, point 1.1).

2.1. La section de législation du Conseil d'Etat a insisté à plusieurs reprises sur le fait que "(...) les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale" ⁽¹³⁾.

(13) Avis 26.248/1, donné le 1^{er} avril 1997, sur un avant-projet de loi "créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux" (Doc. parl., Chambre, 1996-97, n° 1022/1). Cet avis se réfère notamment à des avis du 25 janvier 1984 (Doc. parl., Chambre, 1983-84, n° 834-1, pp. 27-29 et 42-46, et n° 834-10) et du 13 octobre 1992 (Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 526-1, pp. 158-159). Voir également l'avis 27.394/2 du 30 mars 1998 sur un avant-projet de décret "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., 1997-98, n° 235-1); l'avis 27.777/2 du 28 mai 1998 sur un projet de décret "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-98, n° 247-1, p. 17); l'avis 29.645/2 du 17 novembre 1999 sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., 1999-2000, n° 32-1); l'avis 30.037/2 du 24 mai 2000 sur un avant-projet de décret "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., 1999-2000, n° 95/1).

En effet, le financement d'une politique relève de l'acte même de "régler" la matière à laquelle cette politique ressortit ⁽¹⁴⁾. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne sont pas de sa compétence ⁽¹⁵⁾. Un accord de coopération ne peut dès lors avoir pour effet d'autoriser une autorité à financer une politique qui n'est pas de sa compétence ⁽¹⁶⁾.

Il résulte de ce qui précède que la politique d'assainissement du sol étant de la compétence des régions, son financement relève également de leur compétence et non de celle de l'autorité fédérale, et qu'un accord de coopération ne peut confier ce financement à l'autorité fédérale.

2.2. L'accord de coopération tient en cela que les produits d'une "cotisation" perçue sur la base d'une compétence fédérale sont transférés aux régions par l'intermédiaire d'un Fonds, de manière à pouvoir être utilisés pour mener une politique qui relève de la compétence exclusive des régions. Conformément à l'article 177 de la Constitution, pareille réglementation ne peut être édictée que par une loi adoptée à la majorité fixée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

3. En conclusion, l'accord de coopération n'est pas conforme aux règles relatives aux compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen du projet soumis pour avis.

⁽¹⁴⁾ Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5; Conseil d'Etat, avis 31.341/VR du 28 février 2001 sur un projet de loi "modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale" (Doc. parl., Chambre, n° 50-0774/10).

⁽¹⁵⁾ Conseil d'Etat, avis 31.341/VR précité.

⁽¹⁶⁾ Ibidem.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER