ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 32.466/4
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 24 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement des stations-service", a donné le 19 décembre 2001 l'avis suivant :

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 de décret 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, § 1er, 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, § 1er, II, alinéa 1er, 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, § 1er) 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 (1), de politique des prix (2), de contingents et licences (3) et de tarifs d'énergie (4).

---

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

(2) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale précitée.

(3) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale précitée.

(4) Article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale précitée.

.../...

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).

En vertu de l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er 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." [(5)].

En effet, le financement d'une politique relève de l'acte même de "régler" la matière à laquelle cette politique ressortit [(6)]. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne sont pas de sa compétence [(7)]. 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 [(8)].

---

(5) Avis 26.248/1, donné le 1er 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).

(6) 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).

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

(8) Ibidem.

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.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS