



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.540/1
van 20 juni 2018

avis 63.540/1
du 20 juin 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
toekenning van premies voor
de uitvoering van
bodemonderzoeken en
behandelingswerken van
weesverontreiniging'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'octroi de primes pour la
réalisation d'études du sol et de
travaux de traitement de
pollution orpheline du sol'

Op 22 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de toekenning van premies voor de uitvoering van bodemonderzoeken en behandelingswerken van weesverontreiniging’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste 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 20 juni 2018.

*

Le 22 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 7 juin 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier 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 20 juin 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering omvat een regeling voor de toekenning van premies voor de uitvoering van bodemonderzoeken en van behandelingswerken van weesverontreiniging.

De ontworpen regeling komt in de plaats van het huidige besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 maart 2014 ‘betreffende de toekenning van premies voor de uitvoering van bodemonderzoeken en behandelingswerken van weesverontreiniging’.

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 73, § 1, van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’, dat luidt:

“Binnen de grenzen van het beschikbare budget kan het Instituut premies toekennen voor de uitvoering van een verkennend bodemonderzoek of de behandeling van een weesverontreiniging van de bodem.

De Regering bepaalt het bedrag, de begunstigden, de toekenningsvoorwaarden en de aanvraag- en toekenningsprocedure van de premies.

Deze premies dekken de totale kostprijs van het verkennend bodemonderzoek indien er geen verontreiniging vastgesteld is of in het geval van een weesverontreiniging. Bij aanwezigheid van een weesverontreiniging dekken deze premies ook de totale kostprijs van de daaropvolgende onderzoeken en voorstellen. De Regering kan, uitzonderlijk, in feite of in rechte, de premies voor risicobeheer of de sanering van weesverontreinigingen verhogen. De redenen waarom een aanvullende financiële steun toegekend zou kunnen worden, worden in een uitvoeringsbesluit vastgelegd.”

3.2. De overige bepalingen waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, alsook de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, waarin de bevoegdheden en de financiering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest worden geregeld, bevatten geen delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voor het vaststellen van de ontworpen regeling. Nog afgezien van het gegeven dat de ordonnantie van 15 december 2017 ‘houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2018’ enkel betrekking heeft op dat begrotingsjaar, terwijl het ontworpen besluit een onbepaalde geldingsduur heeft, wordt geen specifieke bepaling van die algemene uitgavenbegroting aangewezen die zelfs maar voor de duur van dat begrotingsjaar rechtsgrond zou kunnen bieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3.1 en 3.2 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Bijgevolg dienen de drie eerste leden van de aanhef te worden weggelaten.

In het huidige vierde lid van de aanhef, dat het eerste lid wordt, moet meer specifiek verwezen worden naar artikel 73, § 1, van de ordonnantie van 5 maart 2009 en moet de verwijzing naar “de bijbehorende uitvoeringsbesluiten” worden weggelaten.

Aangezien het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 maart 2014 ‘betreffende de toekenning van premies voor de uitvoering van bodemonderzoeken en behandelingswerken van weesverontreiniging’ wordt opgeheven bij artikel 16 van het ontwerp, moet in de aanhef een lid worden opgenomen waarin naar dit besluit wordt verwezen.

De verwijzingen die worden ingeleid met het woord “Overwegende” zijn niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Bijgevolg dienen het huidige twaalfde tot het huidige achttiende lid van de aanhef te worden geschrapt.

Artikel 1

5. In artikel 1, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “(*Belgisch Staatsblad* van 10 maart 2009), gewijzigd op 23 juni 2017” te worden geschrapt.

Artikel 3

6. Veeleer dan te verwijzen naar de definitie van micro-, kleine of middelgrote onderneming in aanbeveling 2003/361/EG ‘betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen’ kan in artikel 3, § 1, tweede lid¹ van het ontwerp beter worden verwezen naar de identieke definitie ervan in bijlage I bij verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

Artikel 14

7. In artikel 14, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt telkens bepaald dat het Leefmilieu Brussel kan eisen dat (een bepaald bedrag van) de ontvangen premie wordt terugbetaald. In zoverre hiermee wordt bedoeld dat terugvordering slechts een mogelijkheid is, zijn deze bepalingen minder streng dan artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene

¹ Aangezien artikel 3 slechts één paragraaf omvat, moet de vermelding van paragraaf 1 worden weggelaten.

bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof² en dan artikel 94 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’. Deze bepalingen voorzien in nog andere gevallen van terugvordering en maken terugvordering verplicht. In zoverre de ontworpen regeling aan Leefmilieu Brussel een appreciatiebevoegdheid (“kan”) verleent, kan ze bijgevolg geen doorgang vinden.

Artikel 15

8. Artikel 15 van het ontwerp duidt de premieaanvragen aan waarop het voorliggende ontwerp van toepassing is en hanteert hiervoor als temporele aanknopingspunt de datum van 13 juli 2017.

Gevraagd hoe deze scharnierdatum van 13 juli 2017 wordt verantwoord, antwoordde de gemachtigde:

“Il s’agit de la date d’entrée en vigueur de l’ordonnance sol modificatrice du 23/06/2017 qui prévoit de financer la totalité des coûts des études. Cette date a donc été choisie car l’arrêté a pour but de s’aligner sur les nouvelles dispositions de cette ordonnance.”

Uit deze toelichting kan worden afgeleid dat het blijkbaar de bedoeling is om aan te sluiten bij de inwerkingtreding van de ordonnantie van 23 juni 2017 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’, die de subsidiëeringsmogelijkheden heeft verruimd. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat 13 juli 2017 niet de datum van inwerkingtreding van voornoemde ordonnantie is maar wel de datum van bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*. Deze ordonnantie is volgens de normale regels in werking getreden, namelijk de tiende dag die volgt op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Men brenge de ontworpen bepaling hiermee in overeenstemming.

Artikel 16

9. De zinsnede “op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit” is overbodig en moet worden weggelaten uit artikel 16, § 1, van het ontwerp.

Slotopmerking

10. Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

*

² Dit artikel bepaalt regels die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis règle l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol.

Le régime en projet se substitue à l'actuel arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mars 2014 'relatif à l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol'.

3.1. On peut considérer que le dispositif en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 73, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués', lequel dispose ce qui suit :

« Dans les limites budgétaires disponibles, l'Institut peut octroyer des primes pour la réalisation d'une reconnaissance de l'état du sol ou pour le traitement d'une pollution du sol orpheline.

Le gouvernement arrête le montant, les bénéficiaires, les conditions d'octroi ainsi que la procédure de demande et d'octroi des primes.

Ces primes couvrent le prix total de la reconnaissance de l'état du sol lorsqu'il est reconnu qu'il n'y a pas de pollution ou qu'il s'agit d'une pollution orpheline. En présence d'une pollution orpheline, ces primes couvrent également le prix total des études et projets subséquents. Le Gouvernement peut, à titre exceptionnel, de fait ou de droit, augmenter les primes pour la gestion du risque ou l'assainissement des pollutions orphelines. Les motifs pour lesquels une aide financière complémentaire pourrait être accordée seront fixés dans un arrêté d'exécution ».

3.2. Les autres dispositions visées dans le préambule du projet ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. La loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', ainsi que la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions', qui règlent les compétences et le financement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne confèrent aucune délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour établir le régime en projet. Indépendamment du fait que l'ordonnance du 15 décembre 2017 'contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2018' ne porte que sur cet exercice budgétaire, alors que l'arrêté en projet a une durée de validité indéterminée, il ne désigne aucune disposition spécifique de ce budget général des dépenses qui pourrait procurer un fondement juridique, fût-ce même pour la durée de cet exercice budgétaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées aux points 3.1 et 3.2 concernant le fondement juridique.

On omettra dès lors les trois premiers alinéas du préambule.

Dans l'actuel quatrième alinéa du préambule, qui devient le premier alinéa, il faut faire référence plus spécifiquement à l'article 73, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 mars 2009 et omettre la référence à « ses arrêtés d'exécution ».

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mars 2014 'relatif à l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol' étant abrogé par l'article 16 du projet, il y a lieu d'insérer dans le préambule un alinéa faisant mention de cet arrêté.

Les références introduites par le mot « Considérant » ne sont pas nécessaires à la bonne compréhension du dispositif en projet. Par conséquent, on supprimera les actuels alinéas 12 à 18 du préambule.

Article 1^{er}

5. À l'article 1^{er}, 1^o, du projet, on supprimera les termes « (MB. 10/03/2009), modifiée le 23 juin 2017 ».

Article 3

6. Plutôt que de se référer à la définition des micro-, petites et moyennes entreprises figurant dans la recommandation 2003/361/CE 'concernant la définition des micro-, petites et moyennes entreprises', mieux vaut faire référence dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2¹, du projet, à la définition identique de celles-ci figurant dans l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité'.

¹ L'article 3 ne comportant qu'un seul paragraphe, on omettra la mention du paragraphe 1^{er}.

Article 14

7. L'article 14, alinéas 2 et 3, du projet prévoit chaque fois que Bruxelles Environnement peut exiger qu'(un montant déterminé de) la prime reçue soit remboursé. Dans la mesure où le remboursement est présenté comme une possibilité, ces dispositions sont moins strictes que l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'² et que l'article 94 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'. Ces dispositions prévoient encore d'autres cas de remboursement et rendent celui-ci obligatoire. Dans la mesure où le dispositif en projet confère à Bruxelles Environnement un pouvoir d'appréciation (« peut »), il ne peut dès lors pas se concrétiser.

Article 15

8. L'article 15 du projet désigne les demandes de prime auxquelles s'applique le projet à l'examen et utilise pour ce faire la date du 13 juillet 2017 comme référence temporelle.

Interrogé sur le point de savoir comment est justifiée cette date charnière du 13 juillet 2017, le délégué a répondu :

« Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance sol modificatrice du 23/06/2017 qui prévoit de financer la totalité des coûts des études. Cette date a donc été choisie car l'arrêté a pour but de s'aligner sur les nouvelles dispositions de cette ordonnance. »

Il peut se déduire de ces précisions que l'intention est manifestement de s'aligner sur l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juin 2017 'modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués', qui a élargi les possibilités de subvention. Il faut toutefois souligner que le 13 juillet 2017 n'est pas la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée mais sa date de publication au *Moniteur belge*. Cette ordonnance est entrée en vigueur selon les règles usuelles, c'est-à-dire le dixième jour qui suit la publication au *Moniteur belge*. On adaptera la disposition en projet en ce sens.

Article 16

9. Le membre de phrase « à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » est superflu et doit être omis de l'article 16, § 1^{er}, du projet.

² Cet article fixe les règles qui s'appliquent aux communautés et aux régions en vertu de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions' en ce qui concerne le contrôle de l'octroi et de l'utilisation de subventions.

Observation finale

10. Le projet devra être complété par une formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME