CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.205/VR
du 4 octobre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du …….. entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service et des citernes de gasoil à des fins de chauffage'

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

Le 3 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du …….. entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service et des citernes de gasoil à des fins de chauffage'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 4 octobre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT et Kristine BAMS, premiers auditeurs chefs de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 octobre 2018.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'exécution et le financement de l'assainissement du sol des stations-service sont actuellement réglés par un accord de coopération que l'État fédéral, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne ont conclu le 13 décembre 2002.

Lorsqu'elle a été saisie des avant-projets de loi, de décrets et d'ordonnance portant assentiment à la version de l'accord de coopération qui a précédé celle finalement conclue le 13 décembre 2002, la section de législation a considéré que l'accord qui lui était soumis n'était pas conforme aux règles relatives aux compétences respectives de l'autorité fédérale et des Régions.

Ainsi, dans l'avis n° 32.123/3 donné le 30 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 26 aout 2003 portant assentiment à l'accord de coopération du 13 décembre 2002 [1], la section de législation s'est exprimée comme suit :

> « PORTÉE DU PROJET
>
> L'accord de coopération conclu entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale, que l'avant-projet de loi 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 œuvre et de financer l'assainissement des sites ou des terrains pollués concernés, au

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Avis n° 32.123/3 donné le 30 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1473/1, pp. 66 et sv. ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32123.pdf). Les avis donnés sur les avant-projets de décrets et sur l'avant-projet d'ordonnance sont formulés en des termes analogues (avis n° 31.460/3 donné le 30 octobre 2001 sur l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl,* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2001-2002, n° A-337/1, pp. 40 et sv. ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31460.pdf) ; avis n° 32.242/3 donné le 30 octobre 2001 sur l'avant-projet de décret de la Région flamande (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1708/1, pp. 20 et sv. ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32242.pdf) ; et avis n° 32.466/4 donné le 19 décembre 2001 sur l'avant-projet de décret de la Région wallonne (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 423/1, pp. 23 et 24 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32466.pdf)).

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

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).

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE ET DES RÉGIONS

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 aout 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 [2], de politique des prix [3], de contingents et licences [4] et de tarifs d'énergie [5].

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.

[2] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité :* 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.

[3] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité :* Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale précitée.

[4] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité :* Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale précitée.

[5] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité :* Article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale précitée.

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

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'État a insisté à plusieurs reprises sur le fait que '[…] 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 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' [6].

En effet, le financement d'une politique relève de l'acte même de « régler » la matière à laquelle cette politique ressortit [7]. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne sont pas de sa compétence [8]. 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 [9].

---

[6] *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité :* 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 œuvre 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).

[7] *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité :* Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5; Conseil d'État, 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).

[8] *Note de bas de page n° 15 de l'avis cité :* Conseil d'État, avis 31.341/VR précité.

[9] *Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Ibidem*.

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

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 ».

2. Par la suite, une nouvelle version de l'accord de coopération a été conclue le 13 décembre 2002, et les quatre législateurs concernés ont donné l'assentiment requis par l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980.

L'accord conclu le 13 décembre 2002 diffère sur certains points de la version qui avait été soumise à la section de législation.

Il convient toutefois de relever que le législateur fédéral a inséré dans la loi du 26 aout 2003 portant assentiment à l'accord de coopération une disposition qui ne figurait pas dans l'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation. Il s'agit d'une disposition modifiant 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' en ce sens que l'interdiction faite aux Communautés et aux Régions de lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'État ne s'applique plus aux huiles minérales, et ce « conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2002 relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-services ». Ce faisant, le législateur fédéral a entendu indiquer expressément qu'il consentait à l'établissement de la cotisation obligatoire prévue par l'accord de coopération [10].

3. L'accord de coopération auquel il est à présent envisagé de porter assentiment tend à remplacer l'accord du 13 décembre 2002.

[10] Voir sur ce point la note de H. DUMONT, Fr. TULKENS et P. VAN ORSHOVEN, intitulée « Les questions juridiques relatives à la répartition des compétences », rédigée en réaction à l'avis n° 32.123/3, *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1473/1, pp. 59 et sv. (spécialement p. 62), ainsi que la justification de l'amendement du Gouvernement visant à modifier l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 dans le sens indiqué (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1473/2, pp. 1 et 2).

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

Quant au fond, les modifications qui sont apportées au régime actuellement en vigueur sont essentiellement de deux ordres :

a) En ce qui concerne l'exécution et le financement de l'assainissement du sol des stations-service, d'une part, le nouvel accord de coopération donne aux personnes qui souhaiteraient encore bénéficier de l'intervention du Fonds agréé pour ces missions un nouveau délai en vue d'introduire une demande d'intervention [11] et, d'autre part, il réduit le montant de la cotisation obligatoire prélevée par le Fonds à charge des entreprises soumises à accises à 0,000 euro par litre d'essence pour véhicules à moteur ou de gasoil diesel pour véhicules routiers proposé à la consommation ou dont une pénurie est constatée [12]. Pour le surplus, le nouvel accord de coopération n'apporte pas de modification substantielle par rapport au régime auquel l'accord actuellement en vigueur soumet l'exécution et le financement de l'assainissement du sol des stations-service. On observera notamment que, comme l'accord actuellement en vigueur, il organise un système permettant, lorsque les circonstances le justifient, d'adapter le montant des cotisations [13].

b) Par ailleurs, le nouvel accord de coopération organise un mécanisme destiné à assurer l'exécution et le financement de l'assainissement du sol pollué par des citernes de gasoil à des fins de chauffage. Ce mécanisme, dont l'application repose sur l'intervention d'un Fonds agréé par la Commission interrégionale de l'assainissement du sol, s'inspire très largement, *mutatis mutandis*, dans les éléments essentiels de sa conception, du mécanisme prévu pour l'exécution et le financement de l'assainissement du sol des stations-service [14]. On notera tout particulièrement que l'accord de coopération prévoit le prélèvement, à charge des entreprises soumises à accises, d'une cotisation obligatoire dont le montant est de 0,000 euro par litre de gasoil de chauffage proposé à la consommation ou dont une pénurie est constatée [15], ce montant pouvant être adapté lorsque les circonstances le justifient [16].

Il y a encore lieu de remarquer que l'avant-projet de loi d'assentiment au nouvel accord de coopération [17] contient une disposition visant à remplacer, dans l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989, la référence à l'accord de coopération du 13 décembre 2002 par une référence au nouvel accord de coopération.

---

[11] Article 8, § 1er, alinéas 2 et 3, et article 11, § 1er, alinéas 2 et 3, de l'accord de coopération.

[12] Article 5, § 2, de l'accord de coopération.

[13] Article 35 de l'accord de coopération.

[14] Voir le titre III de l'accord de coopération, qui contient des dispositions spécifiques au Fonds pour l'exécution et le financement de l'assainissement du sol pollué par des citernes de gasoil à des fins de chauffage, ainsi que le titre IV de l'accord, qui comporte des dispositions communes aux deux mécanismes.

[15] Article 15, § 3, de l'accord de coopération.

[16] Article 15, §§ 5 à 8, et article 35 de l'accord de coopération.

[17] Avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 25 juillet 2018 entre l'État Fédéral, la Région Flamande, la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service et des citernes de gasoil à des fins de chauffage', sur lequel le Conseil d'État a donné, ce jour, l'avis n° 64.107/VR.

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Compte tenu, d'une part, de la modification que la loi du 26 aout 2003 a apportée à l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989, et, d'autre part, de celle que l'avant-projet de loi d'assentiment au nouvel accord de coopération suggère d'apporter à la disposition précitée de la loi du 23 janvier 1989, l'établissement des cotisations obligatoires prévues par cet accord ne pourrait être considéré comme relevant de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

Dans cette mesure, les observations formulées dans l'avis n° 32.123/3 ne sont plus étayées et ne peuvent en conséquence être réitérées.

L'auteur de l'avant-projet de décret à l'examen est donc compétent pour l'adopter.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

L'accord de coopération n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Marnix VAN DAMME

‡LW-AIKSOECBA-GECAFRZ‡