



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.279/VR
van 4 oktober 2018

avis 64.279/VR
du 4 octobre 2018

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen
de federale Staat, het Vlaams
Gewest, het Waals Gewest en
het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest betreffende de
uitvoering en financiering van
de bodemsanering van
tankstations en gasolietanks
voor verwarmingsdoeleinden'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'Accord
de coopération 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-services et des citernes
de gasoil à des fins de
chauffage'

Op 18 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 4 oktober 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Le 18 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(**), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération 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-services 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.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT et Kristine BAMS, premiers auditeurs chefs de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, président de chambre.

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

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 85bis.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Artikel 4, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt als volgt:

“Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akte vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Uit het dossier dat aan de Raad van State bezorgd is, blijkt niet dat een dergelijke evaluatie *in casu* plaatsgevonden heeft.

De steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste correct vervuld wordt.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. De uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations zijn momenteel geregeld bij een samenwerkingsakkoord dat de federale staat, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest hebben gesloten op 13 december 2002.

Toen de afdeling Wetgeving om advies is verzocht over de voorontwerpen van wet, van decreet en van ordonnantie houdende instemming met de versie van het samenwerkingsakkoord die is voorafgegaan aan de versie die uiteindelijk op 13 december 2002 is gesloten, heeft zij geoordeeld dat het haar voorgelegde akkoord niet in overeenstemming was met de regels inzake de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Zo heeft de afdeling Wetgeving in advies 32.123/3, gegeven op 30 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 augustus 2003 waarbij instemming is verleend aan het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002,¹ het volgende gesteld:

“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 wet 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 DE GEWESTEN

1.1. Het bodemsaneringsbeleid is een aangelegenheid die overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

¹ Advies 32.123/3, gegeven op 30 oktober 2001 (*Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2-1473/1, 66 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32123.pdf>). De adviezen gegeven over de voorontwerpen van decreet en over het voorontwerp van ordonnantie zijn in soortgelijke bewoordingen geformuleerd (advies 31.460/3, gegeven op 30 oktober 2001 over het voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl.St.* Br.Parl. 2001-02, nr. A-337/1, 40 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31460.pdf>); advies 32.242/3, gegeven op 30 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest (*Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1708/1, 20 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32242.pdf>); en advies 32.466/4, gegeven op 19 december 2001 over het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest, (*Parl.St.* W.Parl. 2002-03, nr. 423/1, 23 en 24; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32466.pdf>)).

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,² het prijsbeleid,³ de contingenten en vergunningen⁴ en de energietarieven⁵.

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'⁶.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de voornoemde bijzondere wet.

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de voornoemde bijzondere wet.

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de voornoemde bijzondere wet.

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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

De financiering van een beleid behoort immers tot 'het regelen' zelf van de aangelegenheid waaronder dat beleid ressorteert.⁷ Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is.⁸ Een samenwerkingsakkoord mag dan ook niet tot gevolg hebben een overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.⁹

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."

2. Vervolgens is op 13 december 2002 een nieuwe versie van het samenwerkingsakkoord gesloten en hebben de vier betrokken wetgevers daaraan hun instemming verleend, zoals vereist bij artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het op 13 december 2002 gesloten akkoord verschilt op bepaalde punten van de versie die aan de afdeling Wetgeving was voorgelegd.

Er moet evenwel op gewezen worden dat de federale wetgever in de wet van 26 augustus 2003 waarbij aan het samenwerkingsakkoord instemming is verleend, een bepaling heeft ingevoegd die niet was opgenomen in het voorontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling Wetgeving was voorgelegd. Het betreft een bepaling waarbij artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 'betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid' dusdanig wordt gewijzigd dat het verbod voor de gemeenschappen en 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).

⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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).

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: R.v.St., voormeld advies 31.341/VR.

⁹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Ibidem.

gewesten om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, niet van toepassing is op minerale olie, en dit “overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 betreffende de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations.” Aldus heeft de federale wetgever uitdrukkelijk willen aangeven dat hij instemde met de invoering van de verplichte bijdrage waarin het samenwerkingsakkoord voorzag.¹⁰

3. Het samenwerkingsakkoord waaraan thans instemming wordt verleend, strekt ertoe het akkoord van 13 december 2002 te vervangen.

De wijzigingen die in de thans geldende regeling worden aangebracht, zijn naar de inhoud hoofdzakelijk van tweeeërlei aard:

a) Wat de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations betreft, verleent het nieuwe samenwerkingsakkoord enerzijds aan personen die nog een tussenkomst van het erkende fonds wensen te genieten een nieuwe termijn voor het indienen van een aanvraag tot tussenkomst,¹¹ en verlaagt het anderzijds het bedrag van de verplichte bijdrage die het Fonds ten laste van de accijnsplichtige ondernemingen heft, tot 0,000 euro per liter benzine voor motorvoertuigen of gasolie diesel voor wegvoertuigen die tot verbruik wordt uitgeslagen of waarvan een tekort wordt vastgesteld.¹² Voor het overige voert het nieuwe samenwerkingsakkoord geen substantiële wijziging in ten opzichte van de regeling van het thans geldende akkoord waaraan de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations onderworpen zijn. Er moet inzonderheid worden opgemerkt dat dit nieuwe akkoord, net zoals het thans geldende akkoord, voorziet in een regeling waarbij het bedrag van de bijdragen kan worden aangepast indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.¹³

b) Voorts voert het nieuwe samenwerkingsakkoord een regeling in om de uitvoering en de financiering van de sanering van de bodem die door gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden vervuild is, te waarborgen. De essentiële elementen van die regeling, waarvan de toepassing steunt op de tussenkomst van een fonds dat erkend is door de Interregionale Bodemsaneringscommissie, is, *mutatis mutandis*, grotendeels geconcipieerd naar het voorbeeld van de regeling waarin wordt voorzien voor het uitvoeren en financieren van de bodemsanering van de tankstations.¹⁴ Hierbij moet in het bijzonder worden opgemerkt dat het samenwerkingsakkoord voorziet in de heffing van een verplichte bijdrage, op kosten van de accijnsverschuldigde ondernemingen, waarvan het bedrag 0,000 euro bedraagt per liter gasolie

¹⁰ Zie dienaangaande de nota van H. DUMONT, F. TULKENS en P. VAN ORSHOVEN, met als opschrift “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten”, geredigeerd in reactie op advies 32.123/3, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1473/1, 59 e.v. (inzonderheid 62), en de verantwoording van het regeringsamendement dat ertoe strekt artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 te wijzigen zoals aangegeven (*Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1473/2, 1 en 2).

¹¹ Artikel 8, § 1, tweede en derde lid, en artikel 11, § 1, tweede en derde lid, van het samenwerkingsakkoord.

¹² Artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord.

¹³ Artikel § 35 van het samenwerkingsakkoord.

¹⁴ Zie titel III van het samenwerkingsakkoord, dat voor het Fonds specifieke bepalingen bevat inzake de uitvoering en de financiering van de sanering van de bodem die vervuild is door gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden, en titel IV van het akkoord, dat gemeenschappelijke bepalingen voor beide regelingen bevat.

voor verwarming die tot verbruik wordt uitgeslagen of waarvan een tekort wordt vastgesteld,¹⁵ en waarbij dat bedrag kan worden aangepast indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.¹⁶

Er dient ook nog te worden opgemerkt dat het voorontwerp van wet houdende instemming met het nieuwe samenwerkingsakkoord¹⁷ een bepaling bevat die ertoe strekt de verwijzing naar het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 in artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 te vervangen door een verwijzing naar het nieuwe samenwerkingsakkoord.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN DE HANDELING

Gelet op, enerzijds, de wijziging die bij de wet van 26 augustus 2003 is aangebracht in artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 en op, anderzijds, de wijziging die het voorontwerp van wet houdende instemming met het nieuwe samenwerkingsakkoord beoogt aan te brengen in de voornoemde bepaling van de wet van 23 januari 1989, kan de vaststelling van de verplichte bijdragen waarin dit akkoord voorziet, niet worden beschouwd als behorend tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid.

In dat opzicht zijn de in advies 32.123/3 geformuleerde opmerkingen niet langer meer relevant en kunnen ze bijgevolg niet meer worden herhaald.

De steller van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie is dus bevoegd om het goed te keuren.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Het samenwerkingsakkoord geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

*

¹⁵ Artikel 15, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁶ Artikel 15, §§ 5 tot 8, en artikel 35 van het samenwerkingsakkoord.

¹⁷ Voorontwerp van wet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 tussen de federale staat, het Vlaams gewest, het Waals gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden', waarover de Raad van State heden advies 64.107/VR gegeven heeft.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

« [c]haque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handstreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État qu'une telle évaluation ait eu lieu en l'espèce.

L'auteur de l'avant-projet veillera au correct accomplissement de cette formalité préalable obligatoire.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

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.

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

Ainsi, dans l'avis n° 32.123/3 donné le 30 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 26 août 2003 portant assentiment à l'accord de coopération du 13 décembre 2002¹, 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 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).

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, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est

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>)).

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 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.

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 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'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.

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

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

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

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

⁶ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : 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 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,

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.

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 92bis de la loi spéciale du 8 août 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 août 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 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' 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-

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*.

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.

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.

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 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989 dans le sens indiqué (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1473/2, pp. 1 et 2).

¹¹ Article 8, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et article 11, § 1^{er}, 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.

Il y a encore lieu de remarquer que l'avant-projet de loi d'assentiment au nouvel accord de coopération¹⁷ contient une disposition visant à remplacer, dans l'article 1^{er} 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.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Compte tenu, d'une part, de la modification que la loi du 26 août 2003 a apportée à l'article 1^{er} 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 d'ordonnance à l'examen est donc compétent pour l'adopter.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

L'accord de coopération n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Marnix VAN DAMME

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.