



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.679/1
van 2 april 2014

avis 55.679/1
du 2 avril 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot coördinatie van
de openbaredienststopdrachten
van de operatoren en actoren
bij de uitvoering van het
waterbeleid en tot oprichting
van een Comité van
watergebruikers'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale
'coordonnant les missions de
service public des opérateurs et
acteurs dans la mise en œuvre
de la politique de l'eau et
instaurant un comité des
usagers de l'eau'

Op 10 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot coördinatie van de openbaredienstopdrachten van de operatoren en actoren bij de uitvoering van het waterbeleid en tot oprichting van een Comité van watergebruikers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 april 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2014.

*

Le 10 mars 2014, 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, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘coordonnant les missions de service public des opérateurs et acteurs dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et instaurant un comité des usagers de l'eau’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 1^{er} avril 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2014.

*

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 strekt ertoe een algemene coördinatie tot stand te brengen voor de uitvoering van het waterbeleid. Tevens wordt een Comité van watergebruikers opgericht binnen de Raad voor het Leefmilieu.

3.1. De artikelen 1 tot 9 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 16, tweede lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’, dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opdraagt om het waterbeleid te coördineren in het deel van het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde dat gelegen is op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

3.2. Wat specifiek de in de artikelen 3 tot 9 van het ontwerp vervatte regeling met betrekking tot de oprichting van het coördinatieplatform betreft, wordt mede rechtsgrond geboden door artikel 18, § 4, van de voornoemde ordonnantie van 20 oktober 2006, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat door artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en dat aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van de ordonnanties verleent. In artikel 18, § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 wordt bepaald dat een operator elke andere opdracht kan ontvangen die de Regering door die ordonnantie gemachtigd is te geven.

3.3. Het bepaalde in artikel 10 van het ontwerp kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 58 van de ordonnantie van 20 oktober 2006. De gemachtigde verklaarde in overeenstemming hiermee het volgende:

“Artikel 58 van de Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid: de regering stelt hier de inhoud vast van de informatie die moet worden verstrekt aan de besturen (hier het Instituut, als secretariaat van het coördinatieplatform), alsook de te hanteren presentatie (geactualiseerd programma van de daden, studies en werken), door de rechtspersonen die in welke hoedanigheid ook tussenkomen in het beheer van de waterkringloop in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (actoren en operatoren aanwezig in de ad-hoc werkgroepen of stroomgebiedcomités), met het doel de uitvoering van deze ordonnantie te garanderen.”

3.4. Voor artikel 11 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 17, § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, waarin wordt bepaald dat de Regering de regels vaststelt voor de controle van de opdrachten waarvoor exclusieve rechten worden verleend.

3.5. De artikelen 12 tot 14 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 51, § 2, derde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met het tot stand brengen van een internetsite over het waterbeleid. Voor het geven van de opdrachten aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, zoals dat werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

3.6. In artikel 15 van het ontwerp wordt bepaald dat de werkingskosten van het coördinatieplatform worden aangerekend op de begroting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet geen bepaling die tot dergelijke aanrekening op de begroting van het betrokken instituut machtigt.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet evenmin een rechtsgrond biedende bepaling voor de artikelen 16 tot 24 van het ontwerp.

4. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.6 is opgemerkt, werd er door de gemachtigde op gewezen dat de artikelen 17 en 24 van het ontwerp in onderlinge samenhang moeten worden gelezen en dat deze de waterprijs betreffen. Met het bepaalde in artikel 24 van het ontwerp loopt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering volgens de gemachtigde vooruit op de bevoegdheidsoverdracht die vanaf 1 juli 2014 in het kader van de zesde staatshervorming zal plaats vinden. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan evenwel niet vóór die datum al de nieuwe materiële bevoegdheid uitoefenen door het ontworpen besluit aan te nemen, ook niet als daarin wordt bepaald dat artikel 24 “in werking zal treden op de dag dat de herziening van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van kracht wordt, die werd uitgevoerd in het kader van de zesde staatshervorming” (artikel 25 van het ontwerp). De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan derhalve artikel 24 van het ontwerp – en bij uitbreiding bepaalde onderdelen van artikel 17 – niet aannemen vóór 1 juli 2014 omdat tot die datum de federale overheid ter zake nog bevoegd is.¹ Vanaf die datum kan de ontworpen regeling wel tot stand worden gebracht op voorwaarde evenwel dat er daarvoor een deugdelijke rechtsgrond voorhanden is hetgeen, gelet op de opmerking *sub* 3.6, in de huidige stand van de regelgeving problematisch is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Onmiddellijk na het eerste lid van de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 4 en 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

¹ Zie advies 55.179/AV/3 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 13 maart 2014 heeft uitgebracht over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

6. In het tweede lid van de aanhef – dat het derde lid moet worden – dient ook nog melding te worden gemaakt van artikel 51, § 2, derde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006.

7. In de aanhef dient niet te worden verwezen naar de ordonnantie van 27 april 1995 ‘houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen’, dat de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt en waarvan de vermelding evenmin noodzakelijk of nuttig is voor een goed begrip van de ontworpen regeling. In de plaats ervan dient te worden verwezen naar artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, zoals dat werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

Artikel 1

8. Ter wille van de duidelijkheid schrijve men, naar het voorbeeld van de definitie in artikel 1, 8°, van het ontwerp, aan het einde van artikel 1, 7°: “..., bedoeld in artikel 17, § 1, 4° en 5°, van de ordonnantie;”.

9. In artikel 1, 11°, van het ontwerp wordt een omschrijving gegeven van het begrip “stroomgebied”. In die omschrijving wordt gerefereerd aan het begrip “deelstroomgebied” in de zin van artikel 5, 15°, van de ordonnantie van 20 oktober 2006. Ook het begrip “stroomgebied” wordt evenwel omschreven in deze laatste ordonnantie, namelijk in artikel 5, 14°, ervan. Het is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid om in een uitvoeringsbesluit een inhoudelijk andere invulling te geven aan begrippen die al worden omschreven in de ordonnantie waaraan uitvoering wordt gegeven. De in het ontwerp gebruikte terminologie zou op dat punt meer op die van de ordonnantie moeten worden afgestemd.

Artikel 3

10. In artikel 3, derde lid, eerste streepje, van het ontwerp stemmen de woorden “de doelstellingen die voortvloeien uit het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “des obligations découlant de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale”, in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 4

11. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp moet worden geschreven “met de in artikelen 17 tot 21 van de ordonnantie verleende opdrachten,”.

Artikel 10

12. In artikel 10, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt het coördinatieplatform opgedragen om “de modaliteiten, termijnen en [de] inhoud van de documenten die moeten worden bezorgd” te bepalen. Dergelijke bevoegdheden zouden evenwel aan de minister moeten worden gedelegeerd, dan wel zouden die bevoegdheden nader moeten worden omschreven in het ontwerp zelf.

Artikel 25

13. De zinsnede “[d]it besluit treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*” doet niet meer dan de algemene regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten bevestigen en is derhalve overbodig. De betrokken zinsnede wordt het best geschrapt.

*

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 a pour objet de mettre en place une coordination générale en vue de la mise en œuvre de la politique de l'eau. En outre, un Comité des usagers de l'eau est créé au sein du Conseil de l'Environnement.

3.1. Les articles 1^{er} à 9 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau', qui charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de coordonner la politique de l'eau dans la portion du district hydrographique international de l'Escaut situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

3.2. En ce qui concerne spécifiquement le dispositif relatif à la création de la plate-forme de coordination visé dans les articles 3 à 9 du projet, il trouve notamment un fondement juridique dans l'article 18, § 4, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, précitée, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', que l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' a déclaré applicable à la Région de Bruxelles-Capitale moyennant les adaptations nécessaires et qui confère au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le pouvoir général d'exécution des ordonnances. L'article 18, § 4, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 prévoit qu'un opérateur peut recevoir toute autre délégation de mission que le Gouvernement est habilité à faire par cette ordonnance.

3.3. L'article 10 du projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 58 de l'ordonnance du 20 octobre 2006. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 58 van de Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid: de regering stelt hier de inhoud vast van de informatie die moet worden verstrekt aan de besturen (hier het Instituut, als secretariaat van het coördinatieplatform), alsook de te hanteren presentatie (geactualiseerd programma van de daden, studies en werken), door de rechtspersonen die in welke hoedanigheid ook tussenkomen in het beheer van de waterkringloop in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (actoren en operatoren aanwezig in de ad-hoc werkgroepen of stroomgebiedcomités), met het doel de uitvoering van deze ordonnantie te garanderen ».

3.4. L'article 11 du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 17, § 4, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui dispose que le Gouvernement arrête les modalités du contrôle des missions pour lesquelles des droits exclusifs sont attribués.

3.5. Les articles 12 à 14 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 51, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de créer un site internet dédié à la politique de l'eau. Les missions confiées à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989.

3.6. L'article 15 du projet énonce que les frais de fonctionnement de la plate-forme de coordination sont imputables sur le budget de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas de disposition qui permet une telle imputation sur le budget de l'institut concerné.

Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas davantage de disposition procurant un fondement juridique aux articles 16 à 24 du projet.

4. Sous la réserve de l'observation formulée au point 3.6, le délégué a souligné que les articles 17 et 24 du projet doivent être lus conjointement et que ceux-ci concernent le prix de l'eau. Selon le délégué, l'article 24 du projet permet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'anticiper le transfert de compétence qui interviendra au 1^{er} juillet 2014, dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Il n'est toutefois pas permis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer déjà la nouvelle compétence matérielle avant cette date en prenant l'arrêté en projet, pas même si celui-ci prévoit que l'article 24 « entrera en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la révision de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles opérée dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'État » (article 25 du projet). Par conséquent, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas adopter l'article 24 du projet – et par extension, certaines divisions de l'article 17 – avant le 1^{er} juillet 2014, dès lors que jusqu'à cette date, cette matière relève encore de la compétence de l'autorité fédérale¹. À partir de cette date, le dispositif en projet peut en revanche être élaboré à la condition toutefois qu'il existe un fondement juridique adéquat à cet effet, ce qui, eu égard à l'observation formulée au point 3.6, pose problème dans l'état actuel de la législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Immédiatement après le premier alinéa du préambule, on ajoutera un alinéa visant les articles 4 et 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

¹ Voir l'avis 55.179/AG/3 que le Conseil d'État, section de législation, a donné le 13 mars 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale'.

6. Le deuxième alinéa du préambule – qui doit devenir le troisième alinéa – doit également faire mention de l'article 51, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 20 octobre 2006.

7. Le préambule ne doit pas viser l'ordonnance du 27 avril 1995 'portant introduction d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs', qui ne procure pas de fondement juridique à la réglementation en projet et dont la mention n'est pas non plus nécessaire ou utile à une bonne compréhension de celle-ci. Il faut y substituer une référence à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989.

Article 1^{er}

8. Dans un souci de clarté, on écrira à la fin de l'article 1^{er}, 7°, à l'instar de la définition de l'article 1^{er}, 8°, du projet : « ..., visé à l'article 17, § 1^{er}, 4° et 5°, de l'ordonnance; ».

9. L'article 1^{er}, 11°, du projet définit la notion de « bassin versant ». Cette définition fait référence à la notion de « sous-bassin » au sens de l'article 5, 15° de l'ordonnance du 20 octobre 2006. Or, cette dernière ordonnance, en particulier l'article 5, 14°, de celle-ci, définit également la notion de « bassin versant ». L'attribution d'une autre signification dans un arrêté d'exécution à des notions déjà définies dans l'ordonnance à laquelle il est donné exécution, n'est pas favorable à la sécurité juridique. Sur ce point, la terminologie utilisée dans le projet devrait mieux être harmonisée avec celle de l'ordonnance.

Article 3

10. À l'article 3, alinéa 3, premier tiret, du projet, les mots « des obligations découlant de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale », mentionnés dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « de doelstellingen die voortvloeien uit het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering », figurant dans le texte néerlandais. Cette discordance doit être éliminée.

Article 4

11. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 4 du projet, on écrira « met de in artikelen 17 tot 21 van de ordonnantie verleende opdrachten, ».

Article 10

12. L'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, charge la plate-forme de coordination de définir « les modalités, échéances, [et] contenus des documents à lui remettre ». De telles compétences devraient cependant être déléguées au ministre, ou alors il faudrait que le projet les définisse lui-même d'une manière plus précise.

Article 25

13. Le segment de phrase « [l]e présent arrêté entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* » se borne à confirmer les règles générales en matière d'entrée en vigueur des arrêtés et est par conséquent superflu. Mieux vaudrait supprimer le segment de phrase concerné.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME