

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 17 december 1996 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de voorwaarden voor de meting van het volume gewonnen water", heeft op 19 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 17 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant les conditions de mesure du volume de l'eau captée", a donné le 19 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"L'urgence est motivée par la nécessité de permettre aux redevables de prendre connaissance dans les plus brefs délais des conditions de mesure du volume de l'eau captée entrant en compte pour le calcul de la taxe".

*

* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2º). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

.../...

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoed-procedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid enkel verantwoord door erop te wijzen dat de heffingsplichtigen zo snel mogelijk kennis moeten kunnen nemen van de voorwaarden voor de meting van het volume gewonnen water dat in aanmerking komt voor de berekening van de heffing.

Die motivering is niets meer dan de herhaling van een algemeen beginsel van behoorlijke regelgeving luidens hetwelk de belanghebbenden de gelegenheid moeten hebben om tijdig kennis te nemen van nieuwe regelingen die op hen van toepassing zullen zijn. In haar algemeenheid - m.a.w. bij ontstentenis van concrete, op het voorliggende ontwerp betrokken gegevens - maakt die motivering niet duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd bekendgemaakt moet worden dat een beroep op de spoed-procedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn. Aldus komt de motivering in werkelijkheid neer op een loutere affirmatie dat het geval spoedeisend is. Een dergelijke motivering is een tautologie, en is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

2. De Raad van State acht het evenwel nuttig reeds nu erop te wijzen dat het ontwerp op een aantal punten verduidelijking behoeft en dat inzonderheid de Nederlandse tekst ervan grondig moet worden omgewerkt.

.../...

2.1. Zoals het ontworpen besluit thans gesteld is, valt er moeilijk uit op te maken wie de adressaten van de ontworpen reglementering zijn en welke de meettoestellen zijn waarvan de karakteristieken worden bepaald.

Er zou in het dispositief van het ontworpen besluit duidelijk moeten worden aangegeven :

- dat de ontworpen bepalingen zich richten tot de heffingsplichtigen bedoeld in artikel 5 van de ordonnantie van 29 maart 1996 tot instelling van een heffing op de lozing van afvalwater, en meer bepaald tot die heffingsplichtigen die niet, zoals voorgeschreven door artikel 10, § 1, eerste lid, van die ordonnantie "metingen ... (uitvoeren) van het afvalwatervolume dat ze lozen", en voor wie bijgevolg de heffing wordt berekend op "het volume water dat gewonnen is, vermeerderd met het volume water verrekend door de waterverdeler" (artikel 10, § 1, tweede lid, van de ordonnantie);
- en dat het ontwerp meer bepaald geldt voor de toestellen waarmee het volume van het gewonnen water wordt gemeten, bedoeld in artikel 10, § 2, eerste streepje, van de ordonnantie.

Bovendien zou bij de redactie van de ontworpen bepalingen meer aansluiting moeten worden gezocht met de in de voornoemde ordonnantie gehanteerde terminologie.

.../...

Dat het ontwerp op die punten verduidelijking en aanpassing behoeft moge hieruit blijken dat de Raad voor het Leefmilieu - het terzake bevoegde adviesorgaan waarvan zou mogen worden verwacht dat het, meer dan de gewone burger, inzicht heeft in de betrokken materie - zich vragen stelt over de toepasselijke wetgeving. In het advies dat die Raad op 23 oktober 1996 over het ontwerp heeft gegeven wordt immers het volgende gesteld :

"De tekst heeft het over de monsterneming van oppervlaktewater. De Raad merkt op dat de wetgeving momenteel in Brussel onbestaand is in verband met de monsterneming van oppervlaktewater. De Raad wenst hierover meer uitleg. Naar welke wettekst moet er verwezen worden ?".

2.2. De ontworpen bepalingen werden kennelijk in het Frans opgesteld en daarna in het Nederlands vertaald door iemand die blijkbaar helemaal niet vertrouwd was met de te regelen materie. In ieder geval werd aan die vertaling dermate weinig zorg besteed dat verscheidene bepalingen in de Nederlandse tekst totaal onbegrijpelijk zijn.

Een kenmerkend voorbeeld daarvan vormt artikel 6 van het ontwerp dat luidt als volgt :

"Een winningsgebied bestaande uit meerdere nabijgelegen monsternames van water (prises d'eau), mag slechts zijn uitgerust met één enkel meettoestel (peut n'être équipé que d'un seul dispositif de comptage) waarmee het globale debiet kan worden gemeten".

.../...

De stellers van de Nederlandse tekst hebben zelfs niet de moeite gedaan om het opschrift van het ministerieel besluit van 21 november 1973 "betreffende de meet-inrichtingen van grondwaterwinningen" op te zoeken. In artikel 9 van het ontwerp is sprake van "het ministerieel besluit van 21 november 1973 betreffende de meettoestellen voor monsternames van grondwater".

De Raad van State kan in dat verband slechts de opmerking herhalen welke hij o.m. heeft gemaakt in zijn advies L. 25.419/8 van 24 september 1996 over een "ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 1 tot vaststelling van de methoden en modaliteiten voor de analyses van het geloosde afvalwater".

Luidens die opmerking "blijkt uit artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (dat) de Nederlandse en de Franse tekst van de reglementaire besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelijkelijk authentiek (zijn, en dat) bijgevolg ... aan het opstellen van teksten in elk van die talen dezelfde zorg dient te worden besteed".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"L'urgence est motivée par la nécessité de permettre aux redevables de prendre connaissance dans les plus brefs délais des conditions de mesure du volume de l'eau captée entrant en compte pour le calcul de la taxe".

*

* *

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

1. De même qu'avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours que "en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

.../...

Cette dernière exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. Une autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité qui demande l'avis ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement la motivation indiquée dans le préambule du règlement en projet. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

En l'espèce, la seule justification avancée pour motiver l'urgence consiste à signaler que les redevables doivent pouvoir prendre connaissance dans les plus brefs délais des conditions de mesure du volume de l'eau captée entrant en ligne de compte pour le calcul de la taxe.

Cette motivation n'est rien de plus que la réitération d'un principe général de bonne législation, selon lequel les intéressés doivent être en mesure de prendre connaissance à temps des nouvelles dispositions qui leur seront applicables. Dans sa généralité - en d'autres termes, en l'absence d'éléments concrets relatifs au projet à l'examen - cette motivation ne donne pas clairement les raisons pour lesquelles l'arrêté en projet doit être publié dans un délai si bref qu'il se justifie d'avoir recours à la procédure d'urgence de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. A vrai dire, la motivation se résume ainsi à affirmer simplement que le cas est urgent. Une telle motivation constitue une tautologie et doit être assimilée à une absence de motivation.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

2. Le Conseil d'Etat juge néanmoins utile, dès à présent, de signaler que le projet devrait être précisé sur certains points et que le texte, en particulier la version néerlandaise, doit être soumis à une révision approfondie.

.../...

2.1. Tel qu'il est rédigé, le projet ne permet guère de déterminer qui sont les destinataires des règles en projet et quels sont les dispositifs de comptage dont il arrête les caractéristiques.

Le dispositif de l'arrêté en projet devrait indiquer de manière précise :

- que les dispositions en projet s'adressent aux redevables visés à l'article 5 de l'ordonnance du 29 mars 1996 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées, et plus particulièrement à ceux d'entre eux qui ne procèdent pas, comme le prescrit l'article 10, § 1er, alinéa 1er, de cette ordonnance "à des mesures du volume d'eau qu'ils déversent", et pour lesquels la taxe est calculée sur le "volume d'eau capté additionné du volume d'eau porté en compte ... par le distributeur d'eau" (article 10, § 1er, alinéa 2, de l'ordonnance);
- que le projet s'applique plus particulièrement aux dispositifs mesurant le volume de l'eau captée, visé à l'article 10, § 2, premier tiret, de l'ordonnance.

En outre, il faudrait, pour rédiger les dispositions en projet, s'inspirer davantage de la terminologie utilisée dans l'ordonnance précitée.

La nécessité de préciser et d'adapter le projet sur ces points est également confirmée par le fait que le Conseil de l'environnement - l'organe consultatif compétent en l'espèce, dont on peut supposer que, davantage que le

.../...

citoyen ordinaire, il possède quelque intelligence de la matière considérée - s'interroge sur la législation applicable. L'avis que ce Conseil a donné le 23 octobre 1996 sur le projet souligne en effet ce qui suit :

"Le texte parle du prélèvement de l'eau en eau de surface. Le Conseil fait remarquer qu'il n'existe actuellement à Bruxelles aucune législation en matière de prélèvement en eau de surface. Qu'en est-il ? A quel texte législatif faut-il se référer ?"

2.2. Les dispositions en projet ont manifestement été rédigées en français pour être traduites, ensuite, en néerlandais par une personne qui, apparemment, n'était pas du tout familière de la matière à régler. Cette traduction a en tout cas été à ce point peu soignée que plusieurs dispositions du texte néerlandais sont tout à fait incompréhensibles.

L'article 6 du projet, qui s'énonce comme suit, en constitue un exemple :

"Een winningsgebied bestaande uit meerdere nabijgelegen monsternames van water (prises d'eau), mag slechts zijn uitgerust met één enkel meettoestel (peut n'être équipé que d'un seul dispositif de comptage) waarmee het globale debiet kan worden gemeten".

Les auteurs du texte néerlandais n'ont même pas pris la peine de rechercher l'intitulé de l'arrêté ministériel du 21 novembre 1973 relatif aux dispositifs de comptage des prises d'eau souterraine (en néerlandais : "betreffende de meetinrichtingen van grondwaterwinningen"). A l'article 9 du projet, il est question de "het ministerieel

.../...

besluit van 21 november 1973 betreffende de meettoestellen voor monsternames van grondwater".

A cet égard, le Conseil d'Etat ne peut que répéter l'observation qu'il a faite, entre autres, dans son avis L. 25.419/8 du 24 septembre 1996 sur un "projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 1 fixant les méthodes et modalités des analyses de l'eau usée déversée".

Selon cette observation "il ressort de l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, (que) les textes français et néerlandais des arrêtés réglementaires du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale font également foi" et que "il importe (en conséquence) de consacrer le même soin à la rédaction des textes dans chacune de ces langues".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.