

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.735/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 november 2006 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende bepaalde uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid", heeft op 27 november 2006 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

- "• Il est indispensable que la restructuration du secteur de l'eau puisse être effective le plus rapidement possible afin de répondre aux exigences de transposition de la directive-cadre EAU et ainsi éviter des astreintes. En effet, la Commission européenne a rappelé à plusieurs reprises le défaut de transposition de la Région bruxelloise et les risques y afférent. Le dernier courrier à ce propos date du 13 juillet 2006. La structure actuelle ne permet pas de répondre correctement aux exigences de la directive-cadre eau. En effet, pour pouvoir appliquer le principe du pollueur-payeur, il faut créer un lien entre la facture d'eau adressée aux consommateurs et le coût de l'assainissement public. Le présent avant-projet d'arrêté vise précisément à créer ce lien par la détermination de la procédure de désignation des opérateurs de l'eau et la détermination du rapport entre la tarification et l'assainissement. Il permet donc la mise en oeuvre opérationnelle de la Directive-cadre Eau. Rappelons dans ce contexte l'accord entre le Ministère des Affaires étrangères et le Conseil d'État prévoyant que lorsque la Belgique fait l'objet d'une condamnation par la Cour de Justice des Communautés européennes, un délai de cinq jours peut être demandé.
- La seconde motivation de l'urgence de la restructuration du secteur de l'eau est que le montage financier prévu sous la législature précédente, lors de la création du Fonds pour le financement de la politique de l'eau, devait permettre de faire face aux dépenses importantes que constitue la poursuite des objectifs de la directive, et en particulier l'investissement dans la station d'épuration nord. Mais entre-temps, le traitement réservé par la réglementation européenne (en particulier le SEC 95) à ce type de fonds a changé.

En conséquence, l'équilibre budgétaire que l'on pensait atteint pour le long terme ne l'est plus. En effet, malgré la disponibilité des moyens financiers engrangés dans le Fonds pour le financement de la politique de l'eau, les sorties de cash inévitables en 2006 (111 667 619 euros TVAC soit 73 503 957 pour l'achat du collecteur Nord + 38 163 662 euros TVAC pour la dépollution supplémentaire du sol de la station Nord) puis chaque année à partir de 2008 (environ 40 millions d'euros) entameraient substantiellement la norme budgétaire bruxelloise telle que définie par le Conseil supérieur des finances.

Le comité de concertation du 6 juillet 2005 s'est penché sur ce problème particulier. Il en est résulté un accord comprenant, d'une part, un engagement de la part de la Région bruxelloise à chercher une solution pour sortir le collecteur Nord du périmètre de consolidation et, d'autre part, un engagement du Fédéral à compenser la partie du déficit due au coût de la dépollution supplémentaire. L'engagement bruxellois peut être atteint grâce à la mise en oeuvre de l'article 38 de l'Ordonnance rendue possible par l'avant-projet d'arrêté."

*

* *

.../...

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan enkele bepalingen van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling (lees: opstelling) van een kader voor het waterbeleid (hierna: de ordonnantie).

De inhoud van het ontwerp komt neer op het volgende.

In artikel 1 worden enkele begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt.

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp bepalen de voorwaarden betreffende de aanwijzing van de operatoren.

De artikelen 4 tot 6 bepalen de procedure voor de tenuitvoerlegging van artikel 38 van de ordonnantie.

Artikel 7 bepaalt welke informatie door de operator die belast is met waterdistributie aan de verbruikers dient te worden meegedeeld.

Ten slotte regelt artikel 8 de inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, en artikel 9 de uitvoering ervan.

.../...

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 18, § 1, 38, §§ 1 en 7, 58 en 70 van de ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, juncto artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4.2.1. De voormelde artikelen, inzonderheid de artikelen 38 en 70 van de ordonnantie, kunnen evenwel geen rechtsgrond bieden voor artikel 6 van het ontwerp.

Dat laatste artikel luidt:

"In afwachting van de bepaling van de werkelijke kostprijs van het water bij invoering van het besluit van de Regering voorzien bij artikel 4, wordt de unitaire prijs van de waterzuivering vastgesteld met verwijzing naar de principes en modaliteiten zoals vastgelegd in de ordonnantie van 29 maart 1996 houdende invoering van een heffing op het lozen van afvalwater."

4.2.2. Artikel 70, eerste lid, eerste volzin, van de ordonnantie bepaalt onder meer dat de voornoemde ordonnantie van 29 maart 1996 wordt opgeheven. Luidens artikel 70, tweede lid, treedt die bepaling maar in werking op de dag waarop het besluit van de Regering uitgevaardigd krachtens artikel 38 in werking treedt.

Indien kan worden aangenomen dat met artikel 4 van het ontwerp artikel 38 van de ordonnantie in werking wordt gesteld, dient te worden opgemerkt dat het genoemde artikel 38 het aan de Regering opdraagt om de reële kostprijs van het water te bepalen. Artikel 38 bevat echter geen overgangsbepaling om "in afwachting van de bepaling van de werkelijke kostprijs van het water" te bepalen dat "de unitaire prijs van de waterzuivering [wordt] vastgesteld met verwijzing naar de principes en modaliteiten zoals vastgelegd in de ordonnantie van 29 maart 1996 houdende invoering van een heffing op het lozen van afvalwater".

Indien er evenwel van moet worden uitgegaan dat het voornoemde artikel 70, eerste lid, eerste volzin, pas in werking treedt de dag waarop alle krachtens artikel 38 noodzakelijke besluiten zijn genomen, waardoor dat artikel ten volle uitwerking kan hebben, dient te worden geconcludeerd dat in afwachting hiervan de voornoemde ordonnantie van 29 maart 1996 onverkort blijft gelden. Artikel 6 van het ontwerp is dan overbodig.

4.2.3. De conclusie is dan ook dat artikel 6 uit het ontwerp dient te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Voor het eerste lid van de aanhef dienen twee nieuwe leden te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar respectievelijk artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

6. Het huidige eerste en het huidige tweede lid van de aanhef dienen onderling van plaats te wisselen.

7. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond is opgemerkt (opmerking 4.1), dient in het huidige tweede lid van de aanhef de verwijzing naar de artikelen 17 en 36 te worden weggelaten, en kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 18, § 1, en 38, §§ 1 en 7, van de aldaar genoemde ordonnantie.

8. In de aanhef dienen vóór het lid waarin het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd, twee nieuwe leden te worden ingevoegd waarin achtereenvolgens wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën en naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting.

9. Het huidige vierde lid van de aanhef herschrijf men als volgt:

"Gelet op advies 41.735/3 van de Raad van State, gegeven op 27 november 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 5

10. In de Nederlandse tekst schrijve men "opgeheven" in plaats van "ingetrokken".

Artikel 7

11. Aangezien de in artikel 38, § 7, van de ordonnantie vermelde facturatieprincipes en deze die worden vermeld in artikel 7 van het ontwerp, die slechts een aanvulling kunnen zijn hierop, één geheel dienen te vormen, verdient het aanbeveling artikel 7 aan te vangen met de woorden "Onverminderd het bepaalde in artikel 38, § 7, van de ordonnantie ...".

Artikel 8

12. Volgens dit artikel treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op 1 november 2006.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"L'ordonnance du 20 octobre 2006 induit une obligation d'assainissement dans le chef de l'IBDE. Dès lors:

- la perception d'une taxe d'assainissement (sur le déversement des eaux usées) par la Région de Bruxelles-Capitale est caduque
- il faut que l'IBDE rencontre cette obligation le plus rapidement possible afin de se conformer à l'Ordonnance.

Il est donc proposé de faire entrer en vigueur l'arrêté précité au 1^{er} novembre."

De terugwerkende kracht valt niet in te passen in één der gevallen waarin kan worden afgeweken van het principiële verbod van retroactiviteit.

De bezwaren tegen de terugwerkende kracht gelden des te meer nu artikel 65, § 1, 3°, van de ordonnantie voorziet in straffen voor de personen die, hoewel meermaals hiertoe uitgenodigd, ervan afzien de informatie mede te delen, opgevraagd krachtens artikel 58 en de ter uitvoering hiervan vastgestelde regelingen ⁽¹⁾. De terugwerkende kracht zou aldus strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Uit dit alles volgt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, slechts ten vroegste in werking kan treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

⁽¹⁾ Zie artikel 4 van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.735/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'eau, le 23 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant certaines mesures d'exécution de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau", a donné le 27 novembre 2006 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

- "• Il est indispensable que la restructuration du secteur de l'eau puisse être effective le plus rapidement possible afin de répondre aux exigences de transposition de la directive-cadre EAU et ainsi éviter des astreintes. En effet, la Commission européenne a rappelé à plusieurs reprises le défaut de transposition de la Région bruxelloise et les risques y afférent. Le dernier courrier à ce propos date du 13 juillet 2006. La structure actuelle ne permet pas de répondre correctement aux exigences de la directive-cadre eau. En effet, pour pouvoir appliquer le principe du pollueur-payeur, il faut créer un lien entre la facture d'eau adressée aux consommateurs et le coût de l'assainissement public. Le présent avant-projet d'arrêté vise précisément à créer ce lien par la détermination de la procédure de désignation des opérateurs de l'eau et la détermination du rapport entre la tarification et l'assainissement. Il permet donc la mise en oeuvre opérationnelle de la Directive-cadre Eau. Rappelons dans ce contexte l'accord entre le Ministère des Affaires étrangères et le Conseil d'État prévoyant que lorsque la Belgique fait l'objet d'une condamnation par la Cour de Justice des Communautés européennes, un délai de cinq jours peut être demandé.
- La seconde motivation de l'urgence de la restructuration du secteur de l'eau est que le montage financier prévu sous la législature précédente, lors de la création du Fonds pour le financement de la politique de l'eau, devait permettre de faire face aux dépenses importantes que constitue la poursuite des objectifs de la directive, et en particulier l'investissement dans la station d'épuration nord. Mais entre-temps, le traitement réservé par la réglementation européenne (en particulier le SEC 95) à ce type de fonds a changé.

En conséquence, l'équilibre budgétaire que l'on pensait atteint pour le long terme ne l'est plus. En effet, malgré la disponibilité des moyens financiers engrangés dans le Fonds pour le financement de la politique de l'eau, les sorties de cash inévitables en 2006 (111 667 619 euros TVAC soit 73 503 957 pour l'achat du collecteur Nord + 38 163 662 euros TVAC pour la dépollution supplémentaire du sol de la station Nord) puis chaque année à partir de 2008 (environ 40 millions d'euros) entameraient substantiellement la norme budgétaire bruxelloise telle que définie par le Conseil supérieur des finances.

Le comité de concertation du 6 juillet 2005 s'est penché sur ce problème particulier. Il en est résulté un accord comprenant, d'une part, un engagement de la part de la Région bruxelloise à chercher une solution pour sortir le collecteur Nord du périmètre de consolidation et, d'autre part, un engagement du Fédéral à compenser la part du déficit due au coût de la dépollution supplémentaire. L'engagement bruxellois peut être atteint grâce à la mise en oeuvre de l'article 38 de l'Ordonnance rendue possible par l'avant-projet d'arrêté."

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de certaines dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après: l'ordonnance).

Le projet consiste en ce qui suit.

L'article 1^{er} définit quelques notions qui sont utilisées dans la suite du projet.

Les articles 2 et 3 du projet fixent les modalités de désignation des opérateurs.

Les articles 4 à 6 fixent la procédure de mise en oeuvre de l'article 38 de l'ordonnance.

.../...

L'article 7 détermine les informations que l'opérateur chargé de la distribution de l'eau doit fournir aux consommateurs.

Enfin, l'article 8 fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté dont le projet est à l'examen et l'article 9 son exécution.

4.1. L'arrêté en projet trouve en principe son fondement juridique dans les articles 18, § 1^{er}, 38, §§ 1^{er} et 7, 58 et 70 de l'ordonnance, lus en combinaison avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

4.2.1. Les articles précités, notamment les articles 38 et 70 de l'ordonnance, ne peuvent toutefois pas procurer de fondement juridique à l'article 6 du projet.

Ce dernier dispose:

"Dans l'attente de la détermination du coût-vérité de l'eau par l'adoption de l'arrêté du Gouvernement prévu à l'article 4, le prix unitaire de l'assainissement est fixé par référence aux principes et modalités de taxation prévus par l'ordonnance du 29 mars 1996 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées."

4.2.2. L'article 70, alinéa 1^{er}, première phrase, de l'ordonnance, dispose entre autres que l'ordonnance précitée du 29 mars 1996 est abrogée. Selon l'article 70, alinéa 2, cette disposition n'entre en vigueur que le jour où l'arrêté du Gouvernement pris en vertu de l'article 38 entre en vigueur.

Si on peut admettre que l'article 4 du projet met en oeuvre l'article 38 de l'ordonnance, il est à noter que ce dernier charge le Gouvernement de déterminer le coût-vérité de l'eau. Article 38 ne contient toutefois pas de disposition transitoire permettant, "dans l'attente de la détermination du coût-vérité de l'eau", de disposer que "le prix unitaire de l'assainissement est fixé par référence aux principes et modalités de taxation prévus par l'ordonnance du 29 mars 1996 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées".

S'il faut toutefois considérer que l'article 70, alinéa 1^{er}, première phrase, précité, entre seulement en vigueur le jour où auront été adoptés tous les arrêtés

.../...

nécessaires en vertu de l'article 38, qui pourra ainsi sortir ses pleins effets, force est de constater que dans l'attente de cette adoption, l'ordonnance précitée du 29 mars 1996 reste entièrement applicable. Dans ce cas, l'article 6 du projet est superflu.

4.2.3. En conclusion, l'article 6 doit donc être omis du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule sera précédé de deux nouveaux alinéas faisant référence respectivement à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

6. On permutera les premier et deuxième alinéas actuels du préambule.

7. Conformément à l'observation formulée à l'égard du fondement juridique (observation 4.1), on omettra, dans le deuxième alinéa actuel du préambule, la référence aux articles 17 et 36, et on précisera le fondement juridique par une référence aux articles 18, § 1^{er}, et 38, §§ 1^{er} et 7, de l'ordonnance mentionnée.

8. Dans le préambule, l'alinéa comportant la motivation de l'urgence sera précédé de deux nouveaux alinéas faisant successivement référence à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget.

9. On adaptera le quatrième alinéa actuel du préambule comme suit:

"Vu l'avis 41.735/3 du Conseil d'État, donné le 27 novembre 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 5

10. Dans le texte néerlandais, on écrira "opgeheven" au lieu de "ingetrokken".

Article 7

11. Dès lors que les principes de facturation, mentionnés à l'article 38, § 7, de l'ordonnance et ceux énoncés à l'article 7 du projet, qui ne peuvent que compléter les premiers, doivent former un tout, il est recommandé de rédiger le début de l'article 38, § 7, comme suit: "Sans préjudice de l'article 38, § 7, de l'ordonnance, ...".

Article 8

12. Selon cet article, l'arrêté dont le projet est à l'examen entre en vigueur le 1^{er} novembre 2006.

Invité à donner des précisions, le délégué du gouvernement a déclaré ce qui suit:

"L'ordonnance du 20 octobre 2006 induit une obligation d'assainissement dans le chef de l'IBDE. Dès lors:

- la perception d'une taxe d'assainissement (sur le déversement des eaux usées) par la Région de Bruxelles-Capitale est caduque
- il faut que l'IBDE rencontre cette obligation le plus rapidement possible afin de se conformer à l'Ordonnance.

Il est donc proposé de faire entrer en vigueur l'arrêté précité au 1^{er} novembre."

.../...

L'effet rétroactif ne peut s'inscrire dans une des hypothèses permettant de déroger à l'interdiction de principe de la rétroactivité.

Les objections concernant la rétroactivité sont d'autant plus pertinentes que l'article 65, § 1^{er}, 3°, de l'ordonnance prévoit des sanctions pour les personnes qui, étant régulièrement invitées à les fournir, s'abstiennent de communiquer les informations qui leur ont été demandées en vertu de l'article 58 et des dispositions réglementaires prises en vertu de celui-ci ⁽¹⁾. Dès lors, l'effet rétroactif serait contraire à l'interdiction de rétroactivité de la législation pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté dont le projet est à l'examen ne pourra pas entrer en vigueur avant le jour de sa publication au Moniteur belge.

⁽¹⁾ Voir l'article 4 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT