

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.016/3
VAN 29 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 januari 2008 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende het deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering van water voorbehouden voor maatschappelijke doeleinden krachtens artikel 38, § 4 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 38, § 4, eerste lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid (hierna: de ordonnantie) bepaalt dat de operator bedoeld in artikel 17, § 1, 4/, een deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering van water moet voorbehouden voor maatschappelijke doeleinden. Het betreft de operator die de distributie van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie als openbardienstopdracht uitoefent, namelijk de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie (BIWD).

Bij artikel 38, § 4, tweede lid, van de ordonnantie wordt dit bedrag bestemd voor de consumenten die steun, in overeenstemming met artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, of een collectieve schuldenregeling, in overeenstemming met de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen, genieten. Zij kunnen een financiële tegemoetkoming krijgen in de betaling van hun waterfacturen.

Artikel 38, § 4, derde lid, van de ordonnantie bepaalt dat diezelfde operator een overeenkomst mag sluiten met één of meerdere openbare operatoren voor de tenuitvoerlegging van die maatschappelijke maatregel.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 38, § 4, vierde lid, van de ordonnantie, het deel van de inkomsten van de tarifiering van water dat voorbehouden moet worden voor die sociale maatregel (artikel 1) en de verdeling van het voorbehouden bedrag tussen, enerzijds, de betaling van de waterfacturen en, anderzijds, de werkingskosten veroorzaakt door de tenuitvoerlegging van deze sociale maatregel (artikel 2), te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. In het opschrift moeten de woorden "van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering" worden ingevoegd tussen de woorden "besluit" en "houdende" en kunnen de woorden "krachtens artikel 38, § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid" worden weggelaten.

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 38, § 4, vierde lid, van de ordonnantie.

5. Aangezien artikel 38, § 4, vierde lid, van de ordonnantie op zich voldoende rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit en derhalve geen beroep dient te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, dienen de verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de verwijzing, in het derde lid van de aanhef, naar artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen te worden weggelaten.

6. In de Nederlandse tekst van het huidige vierde lid van de aanhef schrijven men "2000/60/EG" in plaats van "2000/60/CE" en "voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid" in plaats van "voor een communautair beleid op het gebied van water".

7. Het huidige zesde lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 29 september 2007;"

8. In de Nederlandse tekst van het huidige negende lid van de aanhef schrijven men "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van", en in de Franse tekst van dat lid verwijze men naar "l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/" in plaats van naar "l'article 84, alinéa 1^{er}".

9. De in het huidige tiende en het huidige elfde lid van de aanhef vermelde consideransen zijn weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Die leden worden dan ook beter weggelaten.

Artikel 1

10. In de Nederlandse tekst van artikel 1, eerste lid, moet het woord "water" worden ingevoegd tussen de woorden "m³" en "voor".

11. Artikel 1, tweede lid, is een herhaling en artikel 1, derde lid, een parafrasering van, respectievelijk, artikel 38, § 4, tweede lid, en artikel 38, § 4, derde lid, van de ordonnantie.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het

.../...

normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van wettelijke bepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

12. Artikel 1, vierde lid, van het ontwerp bevat een verdeelsleutel voor het aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekende aandeel van het "sociaal fonds".

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 38, § 4, van de ordonnantie blijkt dat die paragraaf "de bestendiging (beoogt) van een juridische basis voor een huidig onder de naam van «Sociaal Waterfonds» bestaand mechanisme" dat "ten uitvoer (wordt) gelegd door middel van een overeenkomst tussen de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie en het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn" ⁽¹⁾.

Artikel 38, § 4, vierde lid, van de ordonnantie kan echter geen rechtsgrond bieden voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om bij besluit de verdeelsleutel voor het aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekende aandeel van het "sociaal fonds" te bepalen ⁽²⁾. Die verdeelsleutel kan eventueel wel in de in artikel 38, § 4, derde lid, van de ordonnantie bedoelde overeenkomst worden bepaald.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Br. H. Parl., 2005-2006, nr. A-302/1, p. 23.

⁽²⁾ Daargelaten de vraag of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om, binnen de grenzen van haar bevoegdheid, regelend op te treden ten aanzien van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en in het bijzonder in een regeling te voorzien voor de financiering van deze centra.

Artikel 2

13. Het is niet duidelijk op welk bedrag de in artikel 2 van het ontwerp vermelde verdeelsleutel "30-70" zal worden toegepast.

Volgens de toelichting die is verstrekt door de gemachtigde zal de verdeling "30-70" worden toegepast op het aandeel dat ieder openbaar centrum van maatschappelijk welzijn krijgt.

Het verdient aanbeveling de tekst in die zin te preciseren.

14. In de Nederlandse tekst van artikel 2, eerste en tweede onderdeel (lees: 1/ en 2/) ⁽³⁾, schrijve men telkens "ten belope van" in plaats van "tot".

15. Het is niet duidelijk waarom in artikel 2, tweede onderdeel (lees: 2/), eerste streepje (lees: a)), een deel van de tekst tussen haakjes is geplaatst.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"In Brussel heeft slechts één gezin op twee een individuele meter van de watermaatschappij. De andere helft heeft ofwel geen meter ofwel een individuele «privé doorgangsmeter». Het gebouw wordt dan bevoorrad door één meter van de watermaatschappij en de factuur wordt gestuurd naar en betaald door de eigenaar. De eigenaar rekent dan deze factuur door aan de huurders. Voor deze gevallen werd een forfaitaire regeling voorzien die gebaseerd is op het gemiddelde verbruik in het Brussels Gewest van 80 liter per persoon per dag en kan op die basis, bij gebrek aan een officiële meter van de watermaatschappij, worden tussengekomen in het waterverbruik."

Uit die toelichting blijkt dat de haakjes in de tekst dienen te worden weggelaten, en dit deel van de tekst een tweede zinsdeel dient te vormen, waarbij tussen de woorden "betalen" en "wanneer" een komma moet worden geplaatst.

⁽³⁾ Om wetgevingstechnische redenen dient de indeling van artikel 2 te worden vervangen door een indeling in "1/" en "2/", waarbij "2/" dan verder onderverdeeld dient te worden in "a)" en "b)".

16. Luidens artikel 2, tweede onderdeel (lees: 2/), kan "tot 70 %" van het "voorbehouden bedrag" worden aangewend "hetzij voor de toekenning van financiële maatschappelijke steun aan personen waarvan de schuldenlast van die aard is dat zij, ondanks hun persoonlijke inspanningen hun waterfacturen niet meer kunnen betalen" (eerste streepje (lees: a)), eerste zinsdeel), "hetzij voor de betaling van de kosten van herstellingen of verbeteringen aan waterinstallaties thuis" (tweede streepje (lees: b))).

Die bestemmingen zijn niet in overeenstemming met de rechtsgrond, aangezien luidens artikel 38, § 4, vierde lid, van de ordonnantie het bedrag in kwestie bestemd is voor de betaling van de waterfacturen.

De in artikel 2, tweede onderdeel (lees: 2/), bepaalde bestemming dient dan ook te worden beperkt tot de betaling van de waterfacturen.

Artikel 3

17. Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, werkt terug tot 1 januari 2008.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd naar de verantwoording van die terugwerkende kracht heeft de gemachtigd geantwoord dat de terugwerkende kracht niet nodig is.

Gelet op dit antwoord moet artikel 3 worden weggelaten uit het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.016/3
DU 29 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 16 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant sur la part des recettes générées par la tarification de l'eau à affecter à des fins sociales en vertu de l'article 38, § 4 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 38, § 4, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après: l'ordonnance) dispose que l'opérateur visé à l'article 17, § 1^{er}, 4/, est tenu de réserver à des fins sociales une partie des recettes générées par la tarification de l'eau. Il s'agit de l'opérateur qui exerce à titre de mission de service public la distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine, à savoir l'Intercommunale Bruxelloise de Distribution d'Eau (IBDE).

Selon l'article 38, § 4, alinéa 2, de l'ordonnance, ce montant est destiné aux consommateurs bénéficiant d'une aide conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, ou d'un règlement collectif de dettes en vertu de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles. Ils peuvent se voir octroyer une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau.

L'article 38, § 4, alinéa 3, de l'ordonnance prévoit que ce même opérateur peut conclure une convention avec un ou plusieurs acteurs publics pour la mise en oeuvre de cette mesure sociale.

.../...

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis, vise, en exécution de l'article 38, § 4, alinéa 4, de l'ordonnance, à fixer la partie des recettes de la tarification de l'eau qui doit être réservée à cette mesure sociale (article 1^{er}) ainsi que l'affectation du montant réservé, d'une part, au paiement des factures d'eau et, d'autre part, au frais de fonctionnement occasionnés par l'exécution de cette mesure sociale (article 2).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

3. Dans l'intitulé, on insérera les mots "du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale" entre les mots "d'arrêté" et "portant" et on peut omettre les mots "en vertu de l'article 38, § 4 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau".

Préambule

4. Dans le premier alinéa du préambule, on peut préciser le fondement juridique en faisant mention de l'article 38, § 4, alinéa 4, de l'ordonnance.

5. Étant donné que l'article 38, § 4, alinéa 4, de l'ordonnance procure par lui-même un fondement juridique suffisant à l'arrêté en projet et qu'il n'y a pas lieu dès lors d'invoquer le pouvoir général d'exécution, la référence, dans le deuxième alinéa du préambule, à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et celle, dans le troisième alinéa du préambule, à l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises doivent être omises.

6. Dans le texte néerlandais de l'actuel quatrième alinéa du préambule, on écrira "2000/60/EG" au lieu de "2000/60/CE" et "voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid" au lieu de "voor een communautair beleid op het gebied van water".

7. On rédigera l'actuel sixième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 29 septembre 2007;".

8. Dans le texte français de l'actuel neuvième alinéa du préambule, on visera "l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/" au lieu de "l'article 84, alinéa 1^{er}", et dans le texte néerlandais de cet alinéa, on écrira "met toepassing van" au lieu de "in toepassing van".

9. Les considérants mentionnés aux dixième et onzième alinéas actuels du préambule ne sont guère pertinents et ne sont en tout cas pas nécessaires à la bonne compréhension des dispositions en projet. Mieux vaudrait dès lors omettre ces alinéas.

Article 1^{er}

10. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, on insérera le mot "water" entre les mots "m³" et "voor".

11. L'article 1^{er}, alinéa 2, est une redite et l'article 1^{er}, alinéa 3, une paraphrase, respectivement, de l'article 38, § 4, alinéa 2, et de l'article 38, § 4, alinéa 3, de l'ordonnance.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il peut également être source de confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire perdre de vue par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté d'exécution ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence de manière explicite à la disposition législative concernée, afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

12. L'article 1^{er}, alinéa 4, du projet contient une clé de répartition en ce qui concerne l'affectation de la quote-part du "fonds social" attribuée aux centres publics d'action sociale.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 38, § 4, de l'ordonnance que ce paragraphe "vise à perpétuer et à donner une base juridique à un mécanisme existant à l'heure actuelle sous la dénomination de «Fonds social de l'eau»" qui "est mis en oeuvre par le biais d'une convention entre l'Intercommunale Bruxelloise de Distribution de l'Eau et les centres publics d'aide sociale" ⁽¹⁾.

Or, l'article 38, § 4, alinéa 4, de l'ordonnance ne peut procurer au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le fondement juridique qui permettrait de fixer par arrêté la clé de répartition applicable à la quote-part du "fonds social" attribuée aux centres publics d'action sociale ⁽²⁾. Cette clé de répartition peut néanmoins être éventuellement fixée dans la convention visée à l'article 38, § 4, alinéa 3, de l'ordonnance.

Article 2

13. On n'aperçoit pas à quel montant s'appliquera la clé de répartition "30-70" visée à l'article 2 du projet.

⁽¹⁾ *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2005-2006, n/ A-302/1, p. 23.

⁽²⁾ Indépendamment de la question de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, dans les limites de sa compétence, pour légiférer à l'égard des centres publics d'action sociale et, en particulier, pour régler leur financement.

Selon la précision donnée par le délégué, la répartition "30-70" s'appliquera à la quote-part attribuée à chaque centre public d'action sociale.

Il est recommandé de préciser le texte en ce sens.

14. Dans le texte néerlandais de l'article 2, première et deuxième subdivision (lire: 1/ et 2/)⁽³⁾, on écrira chaque fois "ten belope van" au lieu de "tot".

15. On n'aperçoit pas la raison pour laquelle dans l'article 2, deuxième subdivision (lire: 2/), premier tiret (lire: a)), une partie du texte se trouve entre parenthèses.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit:

"In Brussel heeft slechts één gezin op twee een individuele meter van de watermaatschappij. De andere helft heeft ofwel geen meter ofwel een individuele «privé doorgangsmeter». Het gebouw wordt dan bevoorrad door één meter van de watermaatschappij en de factuur wordt gestuurd naar en betaald door de eigenaar. De eigenaar rekent dan deze factuur door aan de huurders. Voor deze gevallen werd een forfaitaire regeling voorzien die gebaseerd is op het gemiddelde verbruik in het Brussels Gewest van 80 liter per persoon per dag en kan op die basis, bij gebrek aan een officiële meter van de watermaatschappij, worden tussengekomen in het waterverbruik."

Il ressort de cette explication que les parenthèses doivent être supprimées et que cette partie de texte doit constituer une deuxième segment de phrase; dans ce cas, on mettra un point-virgule entre les mots "facture d'eau" et "dans".

16. Selon l'article 2, deuxième subdivision (lire: 2/), le "montant (...) réservé" peut être affecté "à concurrence de 70 %" "soit à l'octroi de l'aide sociale financière aux personnes dont la situation d'endettement est telle qu'elles ne peuvent plus, malgré leurs efforts personnels, faire face au paiement de leur facture d'eau" (premier tiret (lire: a)),

⁽³⁾ Pour des raisons d'ordre légistique, la division de l'article 2 doit être remplacée par une division en "1/" et "2/", le "2/" étant ensuite subdivisé en "a)" et "b)".

premier segment de phrase), "soit à la prise en charge de frais résultant d'actions de dépannage ou d'amélioration des installations d'eau à domicile" (deuxième tiret (lire: b))).

Ces affectations ne sont pas conformes au fondement juridique puisqu'il ressort de l'article 38, § 4, alinéa 4, de l'ordonnance que le montant en question est destiné au paiement des factures d'eau.

L'affectation prévue à l'article 2, deuxième subdivision (lire: 2/), doit dès lors être limité au paiement des factures d'eau.

Article 3

17. L'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen rétroagit au 1^{er} janvier 2008.

À cet égard, il faut observer que c'est seulement sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, que la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Interrogé sur la justification de cette rétroactivité, le délégué a répondu qu'elle n'est pas nécessaire.

Compte tenu de cette réponse, on omettra l'article 3 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
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

J. SMETS