

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.916/1/V
VAN 5 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 15 juli 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 ontvangsten afkomstig van de watertarifiering bestemd voor doeleinden inzake internationale solidariteit krachtens artikel 38, § 5 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 38, § 5, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid bepaalt het volgende:

"De operator bedoeld in artikel 17, § 1, 4/¹, is ertoe gehouden een deel van de ontvangsten uit de watertarifiering te bestemmen voor doeleinden inzake internationale solidariteit.

De Regering stelt het gedeelte vast van de ontvangsten uit de watertarifiering dat moet worden bestemd voor die doeleinden inzake de internationale solidariteit, alsook de regels voor de bestemming, met naleving van artikel 2 van deze ordonnantie"².

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe deze bepaling uit te voeren.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt welk gedeelte van de ontvangsten, respectievelijk van huishoudelijke en niet-huishoudelijke verbruikers, door de operator gereserveerd wordt voor de hiervóór bedoelde doeleinden. Artikel 2 bepaalt dat de bedoelde ontvangsten in eerste instantie aan een bank met een ethisch en duurzaam karakter worden toegewezen.

(1) De operator bedoeld in artikel 17, § 1, 4/, is de operator voor de distributie van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie, zijnde de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie (BIWD).

(2) Artikel 2 van de ordonnantie luidt als volgt:
"Het water maakt deel uit van het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
Iedere persoon heeft het recht om te beschikken over drinkwater van goede kwaliteit en zoveel als nodig is voor zijn voeding, zijn huishoudelijke noden en zijn gezondheid. De wateronttrekkingen en de lozingen van afvalwater die uitgevoerd worden bij uitoefening van dit recht mogen de kwaliteit, de natuurlijke functies en het voortbestaan van deze rijkdom niet in gevaar brengen. De kringloop van het water wordt op een globale en geïntegreerde wijze beheerd door de openbare sector in het kader van een duurzame ontwikkeling. De diensten van het water zijn van algemeen belang".

Artikel 3 legt de algemene doeleinden vast die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het systeem van de bevordering van de internationale solidariteit wil bereiken. Artikel 4 stelt vervolgens de criteria vast voor de selectie van projecten die voor subsidiëring in aanmerking komen. Artikel 5 voorziet in de oprichting van een beheerscomité voor het beheer van de ontvangsten en de selectie van de projecten. Artikel 6 stelt op algemene wijze de selectiemodaliteiten vast. Artikel 7 bevat bepalingen in verband met de opvolging en de beoordeling van geselecteerde projecten.

Artikel 8 tenslotte bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt op 1 juni 2008 (lees: uitwerking heeft met ingang van 1 juni 2008).

ALGEMENE OPMERKING

3. In het aangehaalde artikel 38, § 5, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 is sprake van de bestemming van een deel "van de ontvangsten uit de watertarifiering" voor doeleinden inzake internationale solidariteit.

Die bewoordingen wijzen erop dat de doeleinden van internationale solidariteit gefinancierd worden door een deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering van het water. De operator is met andere woorden verplicht om een deel van de opbrengsten afkomstig van de betalingen door de consumenten te bestemmen voor doeleinden inzake internationale solidariteit.

De draagwijdte van die bepaling moet mede in het licht van de overige bepalingen van artikel 38 van de ordonnantie vastgesteld worden.

In dit verband is paragraaf 2 van belang. Uit die bepaling blijkt dat de reële kostprijs van het watergebruik, d.w.z. het geheel van de kosten voor de diensten verbonden aan het waterverbruik (paragraaf 1), gedekt wordt, enerzijds, door de aan de consumenten gefactureerde prijs, en anderzijds, door een bijdrage van het Gewest. De consument betaalt met andere woorden een deel van de kosten voor de diensten verbonden aan het waterverbruik. Uit geen enkele bepaling blijkt dat van de consument een bijdrage gevraagd kan worden die vreemd is aan de bedoelde kosten. Het omgekeerde aannemen zou trouwens niet stroken met de parlementaire voorbereiding van de

.../...

ordonnantie waarin uitdrukkelijk is gesteld dat van de consument voortaan geen belasting (artikel 170, § 2, van de Grondwet), maar een retributie (artikel 173 van de Grondwet) gevraagd zou worden.³

Paragraaf 5 voorziet in een mechanisme van internationale solidariteit, dat vergelijkbaar is met het mechanisme van sociale solidariteit vervat in paragraaf 4. Ook in paragraaf 4 is sprake van een bestemming door de operator van een deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering voor bepaalde doeleinden, in dit geval "maatschappelijke doeleinden". Met dat deel van de opbrengst kan aan minder begoede consumenten een financiële tegemoetkoming in hun waterfaktuur verleend worden. Zoals uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie blijkt, werd met die bepaling beoogd een juridische basis te verlenen aan het zogenaamde "Sociaal Waterfonds".⁴

Uiteindelijk is het dus de operator die een deel van de opbrengst dient af te staan en die dus de last van de internationale solidariteit draagt. De aandacht van de bevoegde minister is trouwens gevestigd op de gevolgen van die regeling voor de gemeenten.⁵ Uit het antwoord van de minister blijkt weliswaar dat zij ervan uitgegaan is dat het de consumenten zouden zijn die de last van de internationale solidariteit moesten dragen.⁶ Die zienswijze vindt echter, gelet op het voorgaande, geen steun in de tekst van de toen ontworpen ordonnantie.

(3) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 oktober 2006, *Parl. St.*, Br. H. Parl., 2005-06, nr. A-302/1, p. 24.

(4) *Ibid.*, p. 23; verslag, *Parl. St.*, Br. H. Parl., 2005-06, nr. A-302/2, p. 22.

(5) Aangehaald verslag, p. 89: "Als men de BIWD met die opdracht belast, hoe zal die dan gefinancierd worden? Zal de BIWD de kosten voor sympathieke maatregelen moeten betalen met haar winstmarge? Bijgevolg zullen de gemeenten de kosten moeten betalen en niet het Gewest" (verklaring van de heer Gosuin). De operator is een intercommunale; zie hiervoor, voetnoot 1.

(6) Aangehaald verslag, pp. 89-90: "De minister antwoordt dat dit idee gesteund wordt door een enquête die de Koning Boudewijnstichting gehouden heeft. De consumenten werd gevraagd of ze bereid waren gebruik te maken van dit soort systeem. 70 % van de consumenten was daarvoor te vinden. [...] De kosten liggen zeer laag voor elke consument" (verklaring van de Minister belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid).

4. Zoals het thans voor advies voorgelegde ontwerp is geredigeerd, wordt de solidariteitsbijdrage opgevat als een bijdrage die van de consumenten gevraagd wordt, bovenop de kosten voor het water. Dit kan in het bijzonder uit artikel 1, § 2, worden afgeleid, waarin wordt gesproken van "ingezamelde" bedragen.

In dezelfde zin wordt in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gesteld dat het gaat om een "bijdrage" die "verplicht" is en die bij de consumenten wordt ingezameld (punten 1 en 2). Er wordt zelfs opgemerkt dat de in het ontwerp bedoelde bedragen, "in tegenstelling tot de sociale bijdrage", "bovenop het toegepaste tarief" komen en dus leiden tot "een verhoging van de waterprijs" (punt 2).

Aldus opgevat, vindt de ontworpen regeling geen rechtsgrond in artikel 38, § 5, van de ordonnantie. Wat de stellers van het ontwerp voor ogen staat, is een belasting, in de zin van artikel 170, § 2, van de Grondwet. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 oktober 2006, kan een belasting echter slechts opgelegd worden mits de ordonnantiegever "niet alleen de belastingplicht [oplegt] en bijgevolg de belastingplichtigen [bepaalt], doch ook de hoofdbestanddelen van de belasting [regelt] en inzonderheid de grondslag van de belasting, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen [bepaalt]". ⁷

5. Gelet op het voorgaande, dienen de stellers van het ontwerp zich opnieuw te beraden over het systeem zelf van de ontworpen regeling.

In die omstandigheden heeft het voor de Raad van State geen zin om een artikelsgewijze bespreking te wijden aan het ontwerp.

⁽⁷⁾ R.v.St., afd. wetg., advies nr. 40.993/1/V van 23 augustus 2006, *Parl. St.*, Br. H. Parl., 2005-06, nr. A-302/1, (63) 67.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.916/1/V
DU 5 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 15 juillet 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 de solidarité internationale en vertu de l'article 38, § 5 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau", a donné l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. L'article 38, § 5, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau prévoit ce qui suit:

"L'opérateur visé à l'article 17, § 1, 4/¹, est tenu de réserver à des fins de solidarité internationale une partie des recettes générées par la tarification de l'eau.

Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à ces fins de solidarité internationale ainsi que les modalités de leur affectation dans le respect de l'article 2 de la présente ordonnance"².

2. Le projet d'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis entend mettre cette disposition en oeuvre.

L'article 1^{er} du projet détermine quelle part des recettes des consommateurs domestiques et non domestiques est réservée par l'opérateur aux fins visées ci-dessus. L'article 2 dispose que les recettes visées sont dans un premier temps affectées auprès d'une banque à caractère éthique et durable.

L'article 3 fixe les objectifs généraux que la Région de Bruxelles-Capitale entend atteindre par le système de promotion de la solidarité internationale. L'article 4 détermine ensuite les critères pour la sélection de projets subventionnés. L'article 5 prévoit la création d'un comité pour la gestion des recettes et la sélection des projets. L'article 6 arrête les modalités de sélection d'une manière générale. L'article 7 comprend des dispositions concernant le suivi et l'évaluation de projets sélectionnés.

(1) L'opérateur visé à l'article 17, § 1^{er}, 4/, est l'opérateur chargé de la distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine, à savoir l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBGE).

(2) L'article 2 de l'ordonnance s'énonce comme suit:
"L'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité et de la Région de Bruxelles-Capitale.
Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé. Les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées qui sont effectués pour l'exercice de ce droit ne peuvent mettre en danger la qualité, les fonctions naturelles et la pérennité de la ressource.
Le cycle de l'eau est géré de façon globale et intégrée par le secteur public, dans le cadre d'un développement durable. Les services de l'eau sont d'intérêt général".

L'article 8, enfin, prévoit que l'arrêté en projet entre en vigueur le 1^{er} juin 2008 (lire: produit ses effets le 1^{er} juin 2008).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'article 38, § 5, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 fait état de l'affectation d'une partie "des recettes générées par la tarification de l'eau" à des fins de solidarité internationale.

Ces termes indiquent que les objectifs de solidarité internationale sont financés par une partie des revenus provenant de la tarification de l'eau. En d'autres termes, l'opérateur est tenu de réserver une partie des produits provenant des paiements effectués par les consommateurs à des fins de solidarité internationale.

La portée de cette disposition doit être déterminée à la lumière, notamment, des autres dispositions de l'article 38 de l'ordonnance.

Le paragraphe 2 est pertinent à cet égard. Il ressort de cette disposition que le coût-vérité de l'utilisation de l'eau, c'est-à-dire l'ensemble des coûts pour les services liés à l'utilisation de l'eau (paragraphe 1^{er}), est couvert, d'une part, par le prix facturé aux consommateurs et d'autre part par une participation de la Région. En d'autres termes, le consommateur paie une part des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Aucune disposition n'indique qu'une participation étrangère aux coûts visés peut être demandée au consommateur. Envisager le contraire serait d'ailleurs en contradiction avec les travaux préparatoires de l'ordonnance, qui énoncent expressément que, désormais, le consommateur ne se verrait plus réclamer un impôt (article 170, § 2, de la Constitution) mais une rétribution (article 173 de la Constitution)³.

Le paragraphe 5 prévoit un mécanisme de solidarité internationale comparable à celui de solidarité sociale inscrit au paragraphe 4. Le paragraphe 4 fait également état de l'affectation, par l'opérateur, d'une partie des recettes générées par la tarification à des fins déterminées, à "des fins sociales" en l'occurrence. Cette partie du

⁽³⁾ Exposé des motifs relatif au projet qui a donné lieu à l'ordonnance du 20 octobre 2006, *Doc. Parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2005-06, n/ A-302/1, p. 24.

produit permet d'intervenir financièrement dans la facture d'eau de consommateurs moins aisés. Comme l'indiquent les travaux préparatoires de l'ordonnance, cette disposition visait à procurer un fondement juridique au "Fonds social de l'eau" ⁴.

Finalement, c'est donc l'opérateur qui doit céder une partie des recettes et qui supporte donc la charge de la solidarité internationale. L'attention de la ministre compétente a d'ailleurs été attirée sur les effets de ces dispositions pour les communes ⁵. Il ressort en effet de la réponse de la ministre qu'elle estimait que ce sont les consommateurs qui devraient supporter la charge de la solidarité internationale ⁶. Vu ce qui précède, cette vision des choses n'est toutefois pas confirmée par le texte de l'ordonnance, alors en projet.

4. Tel que le projet actuellement soumis pour avis est rédigé, la contribution de solidarité est conçue comme une participation qui est demandée aux consommateurs, s'ajoutant au coût de l'eau. Cette conclusion peut se déduire particulièrement de l'article 1^{er}, § 2, qui fait état des montants "collectés".

(4) *Ibid.*, p. 23; rapport, *Doc. Parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2005-06, n/ A-302/2, p. 22.

(5) Rapport cité, p. 89: "Seulement, on fait peser cette mission sur l'IBDE. Comment va-t-elle être financée? L'IBDE devra-t-elle prendre sur sa marge bénéficiaire le coût de ces opérations sympathiques? Ce seront donc les communes, et non la Région, qui en supporteront les frais" (déclaration de M. Gosuin). L'opérateur est une intercommunale; voir ci-dessus, note 1.

(6) Rapport cité, pp. 89-90: "La ministre répond que cette idée est soutenue par une enquête organisée par la Fondation Roi Baudouin qui testait auprès des consommateurs leur volonté de passer par ce genre de système. 70 % des consommateurs y étaient favorables. [...] La charge est fort minime pour chaque consommateur" (déclaration de la ministre chargée de l'environnement, de l'énergie et de la politique de l'eau).

Dans le même sens, la note destinée aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique qu'il s'agit d'une "contribution" qui est "obligatoire" et qui est collectée auprès des consommateurs (points 1 et 2). Il est même relevé que les montants visés dans le projet, "à la différence de cette quote-part sociale", viennent "en plus du tarif pratiqué" et conduisent donc à une "augmentation du prix de l'eau" (point 2).

Considérées sous cet angle, les dispositions en projet ne tirent pas de fondement juridique de l'article 38, § 5, de l'ordonnance. Les auteurs du projet visent un impôt au sens de l'article 170, § 2, de la Constitution. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur le projet devenu l'ordonnance du 20 octobre 2006, un impôt ne peut toutefois être établi que si le législateur régional bruxellois "non seulement [impose] l'obligation fiscale et [désigne] par conséquent les contribuables, mais également [en règle] les éléments essentiels, notamment l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition et les exonérations éventuelles" ⁷.

5. En conséquence, les auteurs du projet devront à nouveau se pencher sur le système même de la mesure en projet.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu, pour le Conseil d'État, d'examiner le projet article par article.

⁽⁷⁾ Conseil d'État, section de législation, avis n/ 40.993/1/V du 23 août 2006, *Doc. Parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2005-06, n/ A-302/1, (63) 67.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. CLEMENT,	conseiller d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. P. LEMMENS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME