

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.562/2
DU 22 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale, le 28 novembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "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 :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Le projet d'arrêté est une nouvelle version d'un texte sur lequel la section de législation du Conseil d'État a déjà donné un avis, en l'occurrence, l'avis 44.916/1/V, donné le 5 août 2008.

Comme le rappelle la lettre de demande d'avis, l'avis 44.916/1/V a été donné sur la version du projet d'arrêté qui avait été approuvée en première lecture par le Gouvernement.

Selon la lettre de demande d'avis, c'est à la suite d'une "erreur administrative" que le Conseil d'État a été saisi du dossier la première fois. La lettre de demande d'avis rappelle, à ce sujet, que la décision par laquelle le Gouvernement avait approuvé le projet d'arrêté en première lecture avait chargé la ministre de soumettre celui-ci pour avis, d'abord au Conseil de l'environnement et au Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale, et ensuite à l'avis du Conseil d'État mais ceci seulement si le Conseil de l'environnement et le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale ne demandaient aucune modification au texte. Or, pour reprendre les termes de la lettre de demande d'avis, "il se trouve que des remarques substantielles ont été formulées lors des consultations du Conseil de l'Environnement et du Conseil Économique et Social", de sorte que "ces remarques nécessitaient (...) le passage en seconde lecture d'un texte amendé avant de consulter le Conseil d'État". À présent, le Gouvernement s'est prononcé en deuxième lecture, et c'est la version du texte approuvée à cette occasion qui fait l'objet de la présente demande d'avis.

.../...

Quelles que soient les circonstances dans lesquelles le Conseil d'État a été consulté la première fois, force est de constater que celui-ci a donné l'avis qui lui était demandé, et que cet avis contient une importante observation, conduisant le Conseil d'État à inviter les auteurs du projet à se pencher à nouveau sur le système de la mesure en projet. L'avis donné ne peut être tenu pour inexistant.

Lorsqu'un avis a été donné par le Conseil d'État sur un projet d'arrêté du Gouvernement, il doit, pour respecter le principe de la délibération collégiale, consacré par l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁾, être communiqué au Gouvernement, de manière que celui-ci puisse en prendre connaissance et prendre position quant aux observations formulées par le Conseil d'État.

En l'espèce, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'avis 44.916/1/V, donné le 5 août 2008 sur la version du projet d'arrêté qui avait été approuvée en première lecture, aurait été porté à la connaissance du Gouvernement. Il convient en particulier de constater que la note au Gouvernement du 6 novembre 2008, qui a précédé l'approbation du projet d'arrêté en deuxième lecture, n'en fait pas état. Interrogé sur ce point, le délégué de la ministre a confirmé qu'aucune pièce n'établissait que l'avis 44.916/1/V aurait été porté à la connaissance du Gouvernement.

Dans ces conditions, la présente demande d'avis est irrecevable.

Il appartient donc au Gouvernement de délibérer à nouveau du projet d'arrêté, en ayant connaissance de l'avis 44.916/1/V ⁽²⁾.

(1) L'article 36, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend cette disposition applicable à la Région de Bruxelles-capitale.

(2) Dans l'avis 39.907/4, donné le 8 mars 2006, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de fonctionnement de la composante sociale du service universel des communications électroniques", la section de législation a rappelé ce qui suit :
"La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu [au sein du Gouvernement] ne peut être assimilée à une «formalité préalable» au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté [...] peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État."

À cet égard, il est rappelé que, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui impartit la loi et qu'il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées. Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou des suggestions faites par la section de législation ou lorsque le contexte juridique du dossier est modifié. En pareils cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise et l'avis porte alors uniquement sur les dispositions nouvelles ou sur l'incidence de ce contexte juridique nouveau.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.562/2
VAN 22 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 november 2008 door de Minister van Leefmilieu, Energie en Waterbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit "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 :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het ontwerp van besluit is een nieuwe versie van een tekst waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds een advies heeft uitgebracht, in casu advies 44.916/1/V, gegeven op 5 augustus 2008.

Zoals eraan herinnerd wordt in de brief met de adviesaanvraag, is advies 44.916/1/V gegeven over de versie van het ontwerp van besluit die in eerste lezing door de regering was goedgekeurd.

Volgens de brief met de adviesaanvraag is het ten gevolge van een "administratieve fout" dat het dossier de eerste maal bij de Raad van State aanhangig is gemaakt. In de brief met de adviesaanvraag wordt in dit verband eraan herinnerd dat het besluit waarbij de regering het ontwerp van besluit in eerste lezing had goedgekeurd de minister ermee belast had dit ontwerp om advies voor te leggen, eerst aan de Raad voor het Leefmilieu en aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en vervolgens aan de Raad van State, maar dit alleen indien de Raad voor het Leefmilieu en de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen wijziging van de tekst vroegen. Luidens de brief met de adviesaanvraag zijn er echter belangrijke opmerkingen gemaakt tijdens de raadpleging van de Raad voor het Leefmilieu en van de Economische en Sociale Raad, zodat deze opmerkingen het noodzakelijk maakten een tweede lezing te wijden aan een geamendeerde tekst, alvorens de Raad van State om advies te vragen. Thans heeft de regering zich in tweede lezing uitgesproken en is het de versie van de tekst die bij die gelegenheid is goedgekeurd waarop de onderhavige adviesaanvraag betrekking heeft.

Ongeacht de omstandigheden waarin de Raad van State de eerste maal om advies is verzocht, moet worden vastgesteld dat hij het hem gevraagde advies heeft gegeven, en dat dit advies een belangrijke opmerking bevat, die de Raad van State ertoe aanzet de stellers van het ontwerp uit te nodigen zich opnieuw te beraden over het systeem zelf van de ontworpen regeling. Het verstrekte advies kan niet worden geacht niet te bestaan.

Wanneer door de Raad van State een advies is gegeven over een ontwerp van besluit van de regering, moet het, om het beginsel van de collegiale beraadslaging in acht te nemen dat is vastgelegd in artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽¹⁾, aan de regering worden medegedeeld, zodat deze er kennis van kan nemen en een standpunt kan innemen ten aanzien van de opmerkingen van de Raad van State.

In casu blijkt uit geen enkel stuk van het dossier dat advies 44.916/1/V, gegeven op 5 augustus 2008 over de versie van het ontwerp van besluit die in eerste lezing was goedgekeurd, ter kennis van de regering zou zijn gebracht. Er moet inzonderheid worden geconstateerd dat de nota aan de regering van 6 november 2008, die voorafgegaan is aan de goedkeuring van het ontwerp in tweede lezing, hiervan geen gewag maakt. Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister bevestigd dat geen enkel stuk aantoonde dat advies 44.916/1/V ter kennis van de regering zou zijn gebracht.

Bijgevolg is de onderhavige adviesaanvraag onontvankelijk.

⁽¹⁾ Artikel 36, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen maakt deze bepaling toepasselijk op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het staat dus aan de Regering opnieuw te beraadslagen over het ontwerp van besluit, nadat ze kennis heeft genomen van advies 44.916/1/V ⁽²⁾.

In dit verband wordt eraan herinnerd dat, wanneer de afdeling wetgeving een advies heeft gegeven, ze de bevoegdheid heeft opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven. Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die door de afdeling wetgeving zijn gemaakt of gedaan of wanneer de juridische context van het dossier gewijzigd is. In zo'n gevallen moet de afdeling wetgeving weer worden geraadpleegd, over de nieuwe bepalingen of over de weerslag van die nieuwe juridische context.

⁽²⁾ In advies 39.907/4, gegeven op 8 maart 2006, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het sociale element van de universele dienst inzake elektronische communicatie", heeft de afdeling wetgeving op het volgende gewezen :
"Het voorgeschreven collegiale overleg dat moet plaatshebben in de Ministerraad, kan niet worden gelijkgesteld met een «voorafgaand vormvereiste» in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003. Dit overleg strekt er immers toe de gezamenlijke ministers in de mogelijkheid te stellen elkaar hun standpunt over een ontwerpbesluit mee te delen [...]. (...), kan een ontwerp van koninklijk besluit geacht worden in zoverre gereed te zijn dat het ter fine van advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	staatsraad, voorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
	H. BOSLY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. KEUTGEN,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY