

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.075/3
VAN 27 APRIL 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 6 april 2010 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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. Zoals in het opschrift wordt vermeld, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe een regeling uit te werken voor de bescherming van het grondwater tegen de verontreiniging en de achteruitgang van de toestand ervan.

Daartoe worden, in de eerste plaats, specifieke maatregelen vastgesteld ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. Zo worden de criteria en de procedure bepaald voor de beoordeling van de chemische toestand van het grondwater en worden criteria bepaald voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends, alsmede voor het bepalen van de beginpunten voor omkeringen in trends (artikelen 3 tot 9). Daarnaast bevat het ontwerp maatregelen die ertoe strekken de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken (artikelen 10 en 11).

Met het ontwerp wordt beoogd richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand om te zetten in het interne recht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

.../...

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 12 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, 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.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp van besluit heeft betrekking op de waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken.

Overeenkomstig artikel 6, § 2, eerste lid, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de betrokken regeringen hierover onderling overleg plegen.

Noch uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, noch uit de aanhef van het ontworpen besluit blijkt dat dit voorschrift is nageleefd. Er dient alsnog aan het overlegvereiste te worden voldaan. Indien dit overleg aanleiding zou geven tot wijziging van het ontwerp, moet dit opnieuw aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. In de Nederlandse tekst van het opschrift moeten tussen de woorden "besluit" en "betreffende" de woorden "van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering" worden ingevoegd.

Aanhef

6. Conform hetgeen betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dienen vóór het eerste lid van de aanhef 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, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

7. In het huidige eerste lid van de aanhef dient enkel te worden verwezen naar artikel 12 van de ordonnantie van 20 oktober 2006. De verwijzing naar de andere artikelen van deze ordonnantie dient te worden weggelaten aangezien ze geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

8. De verwijzing in het huidige tweede lid van aanhef naar de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater moet worden weggelaten. Deze wet biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

9. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, herschrijf men het huidige vijfde lid van de aanhef (dat het zesde lid wordt) als volgt:

"Gelet op advies 48.075/3 van de Raad van State, gegeven op 27 april 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 2

10. In artikel 2, 9/, wordt een definitie gegeven van het begrip "waterlichamen" met verwijzing naar onder meer de definitie van dit begrip in artikel 5, 13/, van de ordonnantie van 20 oktober 2006.

Aangezien in dat artikel 5, 13/, enkel een omschrijving wordt gegeven van het begrip "grondwaterlichaam" en het begrip "waterlichamen" verder in het ontwerp

steeds wordt gebruikt in de betekenis van "grondwaterlichamen" ⁽¹⁾, vervange men in artikel 2, 9/, het begrip "waterlichamen" door het begrip "grondwaterlichamen".

Artikel 5

11. Met artikel 5, § 2, wordt beoogd uitvoering te geven aan artikel 3, lid 3, van richtlijn 2006/118/EG. Er is evenwel een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse tekst en de Franse tekst van artikel 5, § 2.

Aangezien de Franse tekst van dat artikel 5, § 2, de correcte omzetting is van de voormelde bepaling van de richtlijn, dient de Nederlandse tekst te worden afgestemd op de Franse tekst.

Hoofdstuk II - Afdeling 2

12. In de Nederlandse tekst van het opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk II schrijve men *in fine* "in trends" in plaats van "en trends".

Artikel 11

13. In het inleidende zinsdeel van artikel 11, § 3, dient te worden bepaald wie er kan beslissen dat de in paragraaf 1 van dit artikel 11 voorgeschreven maatregelen niet gelden voor de inbreng van de in paragraaf 3 bedoelde verontreinigende stoffen.

14. De opdracht die de Regering zichzelf verleent in artikel 11, § 4, is volkomen overbodig, aangezien de Regering enkel zichzelf bindt.

Die bepaling kan dan ook beter worden weggelaten.

⁽¹⁾ Zie artikel 6, § 2, a), artikel 11, § 3, f), bijlage I, tweede en derde alinea, en bijlage III, B, 2.

Bijlage II

15. In de Nederlandse tekst van het opschrift van onderdeel A schrijve men "Grondwaterkwaliteitsnormen" in plaats van "Ondwaterkwaliteitsnormen".

16. In de tabel in onderdeel A, 1, wordt verwezen naar "artikel 2 van Richtlijn 91/414/EEG" en naar "artikel 2 van Richtlijn 98/8/EG".

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de interne rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

Bijgevolg dienen de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet volledig zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden omgezet.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor bijlage IV, B, 1, tweede lid, en bijlage V, lijst I, 9.

Bijlage III

17. In het opschrift van bijlage III dient te worden verwezen naar artikel 6, § 2, van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in plaats van naar artikel 4, § 2, van dit besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.075/3
DU 27 AVRIL 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, le 6 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 des 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. Comme l'indique l'intitulé, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise à élaborer un règlement relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

À cette fin, des mesures spécifiques sont instaurées dans un premier temps en vue de prévenir et de contrôler la pollution des eaux souterraines. Ainsi, le projet fixe les critères et la procédure destinés à évaluer l'état chimique des eaux souterraines et il détermine les critères relatifs à l'identification des tendances à la hausse significatives et durables, ainsi qu'à la définition des points de départ des inversions de tendances (articles 3 à 9). En outre, le projet contient des mesures de prévention ou de limitation des introductions de polluants dans les eaux souterraines (articles 10 et 11).

Le projet vise à transposer la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 12 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, combiné ou non à l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, combiné à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

FORMALITÉS

4. Le projet d'arrêté concerne les nappes d'eau qui s'étendent sur plus d'une région.

Conformément à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les gouvernements concernés doivent se concerter à ce sujet.

Il ne ressort ni des pièces jointes à la demande d'avis ni du préambule de l'arrêté en projet que cette prescription a été observée. La formalité de la concertation doit encore être accomplie. Si cette concertation donne lieu à une modification du projet, celui-ci devra à nouveau être soumis au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, il faut insérer les mots "van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering" entre les mots "besluit" et "betreffende".

Préambule

6. Conformément à l'observation formulée concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 3), il faut insérer avant le premier alinéa du préambule 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, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

7. L'actuel premier alinéa du préambule doit uniquement mentionner l'article 12 de l'ordonnance du 20 octobre 2006. La mention des autres articles de cette ordonnance doit être omise, ceux-ci ne procurant pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

8. Il faut omettre la mention de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines, figurant dans l'actuel deuxième alinéa du préambule. Cette loi ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

9. L'avis du Conseil d'État ayant été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, on reformulera l'actuel cinquième alinéa du préambule (qui devient le sixième alinéa) comme suit:

"Vu l'avis 48.075/3 du Conseil d'État, donné le 27 avril 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Article 2

10. L'article 2, 9/, définit la notion de "masses d'eau" en se référant notamment à la définition de cette notion figurant à l'article 5, 13/, de l'ordonnance du 20 octobre 2006.

.../...

Comme cet article 5, 13/, ne définit que la notion de "masse d'eau souterraine" et que dans la suite du projet la notion de "masses d'eau" est toujours utilisée au sens de "masses d'eau souterraine" ⁽¹⁾, on remplacera la notion de "masses d'eau" par la notion de "masses d'eau souterraine" à l'article 2, 9/.

Article 5

11. L'article 5, § 2, vise à mettre en oeuvre l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2006/118/CE. Les textes néerlandais et français de l'article 5, § 2, comportent toutefois une discordance.

Le texte français de cet article 5, § 2, étant la transposition correcte de la disposition précitée de la directive, il faut adapter le texte néerlandais au texte français.

Chapitre II - Section 2

12. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de la section 2 du chapitre II, on écrira à la fin "in trends" plutôt que "en trends".

Article 11

13. Dans la phrase introductive de l'article 11, § 3, il faut préciser qui peut décider que les introductions des polluants visés au paragraphe 3 peuvent être exclues des mesures prévues au paragraphe 1^{er} de cet article 11.

14. La délégation que se donne le Gouvernement à l'article 11, § 4, est tout à fait superflue, dès lors que le Gouvernement ne lie que lui-même.

Mieux vaudrait dès lors omettre cette disposition.

⁽¹⁾ Voir l'article 6, § 2, a), article 11, § 3, f), annexe I, alinéas 2 et 3, et annexe III, B, 2.

Annexe II

15. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de la partie A, on écrira "Grondwaterkwaliteitsnormen" au lieu de "Ondwaterkwaliteitsnormen".

16. Dans le tableau figurant dans la partie A, 1, il est fait référence à "l'article 2 de la directive 91/414/CEE" et à "l'article 2 de la directive 98/8/CE".

Il y a lieu de souligner à propos de ces dispositions que la technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique.

En effet, il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique interne, qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

Les références aux directives doivent par conséquent être remplacées par des références aux règles de droit interne qui ont transposé ces directives dans le droit interne. Si ces directives n'ont pas encore été intégralement transposées, les prescriptions visées devront être transposées dans le projet même.

Cette observation peut être réitérée, *mutatis mutandis*, pour l'annexe IV, B, 1, alinéa 2, et annexe V, liste I, 9.

Annexe III

17. Dans l'intitulé de l'annexe III, il faut faire référence à l'article 6, § 2, de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, plutôt qu'à son article 4, § 2.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assesseurs 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

P. LEMMENS