

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.684/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 augustus 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 vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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:

"par l'avis motivé du 28 juin 2010 adressé par la Commission Européenne au Royaume de Belgique et relatif à l'infraction 2010/0014 pour non transposition en droit interne de la Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Le délai de réponse étant fixé au 27 août, nous souhaiterions disposer de votre avis dans le cadre de la procédure d'urgence afin de pouvoir procéder à l'adoption du projet d'arrêté susmentionné dans les meilleurs délais."

*

* *

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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (hierna: overstromingsrichtlijn) om te zetten in interne regelgeving. De overstromingsrichtlijn beoogt een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's vast te stellen, ten einde de negatieve gevolgen die overstromingen in de Europese Unie voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid met zich brengen, te beperken.

.../...

4. De stellers van het ontwerp zijn kennelijk van oordeel dat de omzetting van de overstromingsrichtlijn door het ontworpen besluit mogelijk is zonder dat eerst het wetgevende kader voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet worden aangepast¹. Het ontworpen besluit zoekt rechtsgrond in een aantal bepalingen van, enerzijds, de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid en, anderzijds, het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer².

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de ordonnantie de omzetting inhoudt van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (hierna: de richtlijn waterbeleid). In punt 4 van de preambule van de overstromingsrichtlijn wordt gesteld dat de richtlijn waterbeleid weliswaar "zal bijdragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen", maar "niet prioritair gericht (is) op de vermindering van het overstromingsrisico en (...) evenmin rekening (houdt) met eventuele toekomstige veranderingen in het overstromingsrisico als gevolg van de klimaatverandering".

Het ontworpen besluit zoekt rechtsgrond in de volgende bepalingen:

- artikel 3, 5/ en 6/, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, dat enkel bepaalde doelstellingen van de ordonnantie opsomt, met name de afzwakking van de risico's en gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, alsook het beheer van de regen- en oppervlaktewateren;
- artikel 15 van de ordonnantie van 20 oktober 2006, dat bepaalt dat het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort tot het stroomgebied van de Schelde;

(1) Dit in tegenstelling tot het Vlaamse en het Waalse Gewest, waar de bestaande decretale regelingen werden aangepast met het oog op de omzetting van de overstromingsrichtlijn. Zie het decreet (van het Waalse Gewest) van 4 februari 2010 "modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau" en het decreet (van het Vlaamse Gewest) van 16 juli 2010 tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

(2) Dit besluit werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

- artikel 16 van de ordonnantie van 20 oktober 2006, dat de Regering machtigt om deel te nemen aan de internationale coördinatie die nodig is voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn waterbeleid;
- artikelen 17 en 18 van de ordonnantie van 20 oktober 2006, die betrekking hebben op de wateroperatoren, maar die in de mate dat ze betrekking hebben op overstromingen, beperkt zijn tot de opdrachten van deze wateroperatoren, met name het concept, de opzet en het exploitatiebeheer van infrastructuur (zie artikel 18, § 1, 3/);
- de artikelen 19 en 20 van de ordonnantie van 20 oktober 2006, die betrekking hebben op de Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer die in het ontworpen besluit evenwel geen opdrachten krijgt;
- artikel 41, § 1, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, dat bepaalt dat de Regering een maatregelenprogramma opstelt om de milieudoelstellingen van de ordonnantie met betrekking tot het waterbeleid te bereiken;
- artikel 43 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 (aangevoerd door de gemachtigde), volgens hetwelk de Regering het voormelde maatregelenprogramma vastlegt en het Brussels Instituut voor Milieubeheer belast met het opstellen van het ontwerp ervan, samen met een milieueffectrapport;
- artikel 3, § 2, tiende streepje, en § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989, dat bepaalt dat de Regering de voorwaarden nader omschrijft volgens dewelke het Brussels Instituut voor Milieubeheer onder meer zijn taken uitvoert waarmee het door de ordonnantie wordt belast.

De overstromingsrichtlijn heeft een draagwijdte die onderscheiden is van die van de richtlijn waterbeleid en voorziet ook in andere maatregelen, waaronder het opstellen van een overstromingsrisicobeheersplan, waarin naast de doelstellingen van de richtlijn waterbeleid ook andere doelstellingen en beleidskeuzen aan bod komen ³. Dit plan omvat maatregelen, die onder meer een duurzaam landgebruik, de verbetering van

⁽³⁾ Zie artikel 7 van de overstromingsrichtlijn.

de wateropvangcapaciteit en de gecontroleerde overstroming van bepaalde gebieden kunnen omvatten. Uit dit alles blijkt dat de draagwijdte van de om te zetten richtlijn in die mate afwijkt van de draagwijdte van de bepalingen die als rechtsgrond worden aangevoerd, dat de Raad van State enkel kan concluderen dat er geen voldoende rechtsgrond voorhanden is voor de ontworpen regeling en dat alsnog moet worden voorzien in een afdoende wettelijk kader voor de omzetting van de overstromingsrichtlijn, bijvoorbeeld door een aanpassing van de ordonnantie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.684/1/V
DU 24 AOÛT 2010

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, 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 urgent et du Logement, le 19 août 2010, 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 "relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée:

"par l'avis motivé du 28 juin 2010 adressé par la Commission Européenne au Royaume de Belgique et relatif à l'infraction 2010/0014 pour non-transposition en droit interne de la Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Le délai de réponse étant fixé au 27 août, nous souhaiterions disposer de votre avis dans le cadre de la procédure d'urgence afin de pouvoir procéder à l'adoption du projet d'arrêté susmentionné dans les meilleurs délais."

*

* *

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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne la directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (ci-après: la directive inondations). Cette directive vise à fixer un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, afin de limiter les conséquences négatives associées aux inondations sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique dans l'Union européenne.

.../...

4. Les auteurs du projet estiment de toute évidence que la transposition de la directive inondations par l'arrêté en projet est possible sans adaptation préalable du cadre législatif pour la Région de Bruxelles-Capitale¹. L'arrêté en projet cherche son fondement juridique dans un certain nombre de dispositions, d'une part, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et, d'autre part, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement².

Avant tout, il y a lieu d'observer que l'ordonnance contient la transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (ci-après: la directive-cadre sur l'eau). Le point 4 du préambule de la directive inondations dispose que la directive-cadre sur l'eau "contribuera à atténuer les effets des inondations", mais que "la réduction des risques d'inondation n'est pas l'un des principaux objectifs" de ladite directive et que celle-ci "ne tient pas compte non plus de l'évolution future des risques d'inondation qui résultera des changements climatiques".

L'arrêté en projet cherche son fondement juridique dans les dispositions suivantes:

- l'article 3, 5/ et 6/, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui énumère seulement certains objectifs de l'ordonnance, notamment l'atténuation des risques et des effets d'inondations et de sécheresses ainsi que la gestion des eaux pluviales et de surface;
- l'article 15 de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui dispose que le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale fait partie du bassin hydrographique de l'Escaut;
- l'article 16 de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui habilite le Gouvernement à participer à la coordination internationale nécessaire à la réalisation des obligations découlant de la directive-cadre sur l'eau;

(1) Contrairement aux Régions flamande et wallonne, où les réglementations décrétales ont été adaptées en vue de la transposition de la directive inondations. Voir le décret (de la Région wallonne) du 4 février 2010 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau et le décret (de la Région flamande) du 16 juillet 2010 "tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid".

(2) Cet arrêté a été confirmé par la loi du 16 juin 1989.

- les articles 17 et 18 de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui traitent des opérateurs de l'eau, mais qui, dans la mesure où ils concernent les inondations, se limitent aux missions de ces opérateurs de l'eau, à savoir la conception, l'établissement et la gestion de l'exploitation d'infrastructures (voir l'article 18, § 1^{er}, 3/);
- les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui concernent la Société bruxelloise de Gestion de l'Eau, à laquelle l'arrêté en projet ne confie toutefois aucune mission;
- l'article 41, § 1^{er}, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui dispose que le Gouvernement fixe un programme de mesures afin de réaliser les objectifs environnementaux de l'ordonnance en ce qui concerne la politique de l'eau;
- l'article 43 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 (invoqué par le délégué), selon lequel le Gouvernement arrête le programme précité de mesures, et charge l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement d'en établir le projet, accompagné d'un rapport sur les incidences environnementales;
- l'article 3, § 2, dixième tiret, et § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989, qui dispose que le Gouvernement précise les conditions selon lesquelles l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement accomplit notamment les missions qui lui sont assignées en vertu de l'ordonnance.

La directive inondations a une portée distincte de celle de la directive-cadre sur l'eau et prévoit également d'autres mesures, dont l'établissement d'un plan de gestion des risques d'inondation dans lequel sont abordés, outre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau, d'autres objectifs et choix d'opportunité ³. Ce plan comprend des mesures pouvant concerner entre autres des modes durables d'occupation des sols, l'amélioration de la rétention de l'eau, ainsi que l'inondation contrôlée de certaines zones. Il ressort de ce qui précède que la portée de la directive à transposer diffère à ce point de la portée des dispositions invoquées au titre de fondement juridique, que le Conseil d'État est forcé de conclure qu'il n'y a pas de fondement juridique suffisant pour le texte en projet et qu'il y

⁽³⁾ Voir l'article 7 de la directive inondations.

a lieu d'encore prévoir un cadre légal approprié pour transposer la directive inondations, par exemple en adaptant l'ordonnance.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. CLEMENT,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS