



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.138/1
van 3 april 2017

avis 61.138/1
du 3 avril 2017

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de formulieren
van de
bodemverontreinigingsdeskundigen
en de bodemsaneringsaannemers'

un projet d'arrêté
ministériel 'portant sur les
formulaire concernants les
experts en pollution du sol
et les entrepreneurs en
assainissement du sol'

Op 13 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de formulieren van de bodemverontreinigingsdeskundigen en de bodemsaneringsaannemers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2017.

*

Le 13 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘portant sur les formulaires concernant les experts en pollution du sol et les entrepreneurs en assainissement du sol’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 mars 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2017.

*

1. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het vervangen van de bijlagen 1 tot 4 bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 ‘betreffende de erkenning van de bodemverontreinigingsdeskundigen en de registratie van de bodemsaneringsaannemers’ (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp). Tevens wordt bepaald dat de meldingen van wijzigingen, gedaan in overeenstemming met artikel 21 van het voornoemde besluit van 15 december 2011, “minstens de inhoud bevatten die is opgenomen in het formulier ‘Bodemverontreinigingsdeskundige: melding van wijziging’ opgenomen in bijlage 5 van huidig besluit” (artikel 5 van het ontwerp).

3. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp van ministerieel besluit vindt rechtsgrond in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011. Zo vinden de artikelen 1, 2 en 3, van het ontwerp rechtsgrond in respectievelijk de artikelen 10, 19 en 30 van het voornoemde besluit. Voor artikel 4 van het ontwerp kan artikel 39 van het besluit van 15 december 2011 worden geacht rechtsgrond te bieden. Met betrekking tot artikel 5 van het ontwerp moet de opmerking *sub* 4 worden gemaakt.

De opgesomde artikelen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 vinden op hun beurt rechtsgrond in ofwel de artikelen 70, 71, § 1, 78/1, 78/2, § 1, en 78/4, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’, ofwel de artikelen 3, 30°, en 3, 31°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’.

4. Artikel 5 van het ontwerp betreft de meldingen van wijzigingen, bedoeld in artikel 21 van het besluit van 15 december 2011. Die bepaling luidt:

“(…) Elke erkenninghouder moet het Instituut onmiddellijk op de hoogte brengen van elke verandering van één van de elementen in het dossier betreffende zijn erkenning, onder meer:

1. de personen vermeld in artikel 5;
2. de technische middelen van en gebruikt door de erkenninghouder vermeld in artikel 7;
3. de financiële middelen van de erkenninghouder vermeld in artikel 8;
4. de onderaannemers, zoals vermeld in artikel 5, § 1, 2°, en § 2, 2°, artikel 6, § 2, en artikel 7, 2° en 3°, waarop wordt beroep gedaan.”

In de aangehaalde bepaling wordt de minister niet gemachtigd om met betrekking tot de erin bedoelde “veranderingen” een formulier op te stellen. Artikel 21 van het besluit van 15 december 2011 kan bijgevolg geen rechtsgrond bieden voor artikel 5 van het ontwerp. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet evenmin welke andere bepaling daartoe rechtsgrond zou kunnen bieden.¹

Bij gebrek aan rechtsgrond kan artikel 5 niet in het ontwerp worden behouden.

ALGEMENE OPMERKING

5. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bevat een groot aantal legistieke onvolkomenheden en dient op dat punt grondig te worden herzien. De stellers van het ontwerp kunnen daartoe nuttig gebruik maken van de “*Handleiding wetgevingstechniek*” van de Raad van State.² In dit advies worden op dat vlak diverse opmerkingen en voorstellen geformuleerd. Deze maken evenwel niet een bijkomende legistieke controle door de stellers van het ontwerp overbodig.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 en 4 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, vervange men de eerste vier leden van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, door de volgende leden:

“Gelet op de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, artikel 70, artikel 71, § 1, gewijzigd bij de ordonnantie van 3 februari 2011, artikel 78/1, ingevoegd bij de ordonnantie van 6 december 2001, artikel 78/2, § 1, ingevoegd bij de ordonnantie van 6 december 2001 en gewijzigd bij de ordonnantie van 3 februari 2011, en artikel 78/4, § 1, ingevoegd bij de ordonnantie van 6 december 2001;

Gelet op de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems, artikel 3, 30° en 31°;

Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 betreffende de erkenning van de bodemverontreinigingsdeskundigen en de

¹ In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van artikel 5, 1°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 ‘tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering’. Deze bepaling houdt evenwel geen delegatie van verordenende bevoegdheden in. Zij kan bezwaarlijk worden geacht rechtsgrond te bieden voor artikel 5 van het ontwerp.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

registratie van de bodemsaneringsaannemers, artikelen 10, 19, 30 en 39, gewijzigd bij het besluit van 7 juli 2016;”³⁻⁴.

7. De voorstellen en adviezen dienen in chronologische volgorde, te beginnen met de oudste, en op de redactioneel-geëigende wijze⁵ te worden weergegeven in de aanhef van het ontwerp.

Wat specifiek het lid van de aanhef betreft waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, dient de redactie te worden aangepast als volgt:

“Gelet op advies 61.138/1 van de Raad van State, gegeven op 3 april 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

8. De ontworpen regeling dient niet formeel te worden gemotiveerd, noch zijn de vier overwegingen aan het einde van de aanhef noodzakelijk voor een goed begrip ervan. De betrokken overwegingen worden derhalve het best geschrapt.

Dispositief

9. De nummering van de artikelen moet worden herzien in de Nederlandse tekst.

10. Bij het vervangen van bijlagen bij een bestaand besluit dient erop toegezien te worden dat de nieuwe bijlagen inhoudelijk voldoende sporen met de te vervangen bijlagen aangezien in artikelen van het te wijzigen besluit wordt verwezen naar de te vervangen bijlagen. Vraag is of *in casu* daarmee in voldoende mate is rekening gehouden. Zo heeft de bestaande bijlage 1 bij het besluit van 15 december 2011 betrekking op het “aanvraagformulier erkenning als bodemverontreinigingsdeskundige”, terwijl de ontworpen bijlage 1 het formulier “Expert en pollution du sol: notification de modification” betreft; de bestaande bijlage 2 heeft betrekking op het “jaarverslag bodemverontreinigingsdeskundige” terwijl de ontworpen bijlage 2 het formulier met betrekking tot “[l]’agrément en tant qu’expert en pollution du sol” betreft.

11. Indien het de bedoeling is om in het dispositief gebruik te maken van een verkorte weergave van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011, dient dit in artikel 1 van het ontwerp te worden weergegeven en niet in een lid van de aanhef ervan.

³ De vermelding van de wijze waarop het besluit van 15 december 2011 verkort zal worden aangehaald in het ontwerp hoort niet thuis in de aanhef ervan. Bovendien dienen de Nederlandse en de Franse tekst van het betrokken lid van de aanhef met elkaar overeen te stemmen, wat nu niet het geval is.

⁴ Het reeds genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. De verwijzing ernaar in de aanhef van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten.

⁵ Omschrijvingen, zoals in het vijfde en het zesde lid van de aanhef, zijn ongebruikelijk. Het zesde lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het voorstel “van LB-BIM van datum om het formulier ‘Bodemverontreinigingsdeskundige: melding van wijziging’ te maken”, moet trouwens worden weggelaten indien artikel 5 van het ontwerp vervalt wegens gebrek aan rechtsgrond.

Bijlagen

12. De Nederlandse tekst van de bijlagen ontbreekt in het dossier van de adviesaanvraag.⁶ Daarenboven moeten de bijlagen op een legistiek correcte wijze worden geredigeerd. Zo dient elke bijlage voorafgegaan te worden door het woord “Bijlage” en moet elke bijlage worden genummerd. Aan het einde van elke bijlage dient de formule “Gezien om te worden gevoegd bij ...” te volgen. Daarenboven moet aan het einde van elke bijlage dezelfde ondertekening voorkomen als die welke volgt op het beschikkend gedeelte.

*

⁶ Het is pas nadat de Raad van State, afdeling Wetgeving, om een Nederlandse tekst van de bijlagen heeft verzocht dat hem een gedeelte van de bijlagen in de Nederlandse versie werd meegedeeld.

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de remplacer les annexes 1 à 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 'relatif à l'agrément des experts en pollution du sol et à l'enregistrement des entrepreneurs en assainissement du sol' (articles 1^{er} à 4 du projet). Il est en outre prévu que les notifications des modifications effectuées en vertu de l'article 21 de l'arrêté du 15 décembre 2011, précité, « doivent reprendre au minimum le contenu reproduit dans le formulaire 'Expert en pollution du sol : Notification de modification' repris à l'annexe 5 du présent arrêté » (article 5 du projet).

3. La plupart des dispositions du projet d'arrêté ministériel trouvent un fondement juridique dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011. C'est ainsi que les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet trouvent leur fondement juridique respectivement dans les articles 10, 19 et 30 de l'arrêté précité. L'article 39 de l'arrêté du 15 décembre 2011 peut être réputé procurer un fondement juridique à l'article 4 du projet. En ce qui concerne l'article 5 du projet, on se reportera à l'observation 4.

Les articles énumérés de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 trouvent à leur tour un fondement juridique, soit dans les articles 70, 71, § 1^{er}, 78/1, 78/2, § 1^{er}, et 78/4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', soit dans les articles 3, 30°, et 3, 31°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués'.

4. L'article 5 du projet concerne les notifications de modifications visées à l'article 21 de l'arrêté du 15 décembre 2011. Cette disposition énonce :

« (...) Chaque titulaire d'agrément doit notifier immédiatement à l'Institut toute modification de l'un des éléments du dossier concernant son agrément, entre autres :

1. les personnes visées à l'article 5;
2. les moyens techniques détenus et utilisés par le titulaire de l'agrément visés à l'article 7;
3. les moyens financiers du titulaire de l'agrément visés à l'article 8;
4. les sous-traitants, tels que visés à l'article 5, § 1^{er}, 2° et § 2, 2°, à l'article 6, § 2 et à l'article 7, 2° et 3°, à qui il est fait appel ».

Cette disposition n'habilite pas le ministre à établir un formulaire relatif aux modifications qui y sont visées. L'article 21 de l'arrêté du 15 décembre 2011 est par conséquent impuissant à procurer un fondement juridique à l'article 5 du projet. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas davantage quelle autre disposition pourrait procurer un fondement juridique à cet effet ¹.

À défaut de fondement juridique, l'article 5 ne peut pas être maintenu dans le projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis présente un grand nombre d'imperfections sur le plan de la légistique et doit être revu en profondeur sur ce point. Pour ce faire, les auteurs du projet peuvent utilement faire usage du « *Guide de légistique* » du Conseil d'État ². Le présent avis formule diverses observations et propositions à cet égard. Les auteurs du projet ne sont pas pour autant dispensés de procéder à un contrôle supplémentaire au regard de la légistique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Eu égard aux observations formulées aux points 3 et 4 en ce qui concerne le fondement juridique du dispositif en projet, on remplacera les quatre premiers alinéas du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, par les alinéas suivants :

« Vu l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, l'article 70, l'article 71, § 1^{er}, modifié par l'ordonnance du 3 février 2011, l'article 78/1, inséré par l'ordonnance du 6 décembre 2001, l'article 78/2, § 1^{er}, inséré par l'ordonnance du 6 décembre 2001 et modifié par l'ordonnance du 3 février 2011, et l'article 78/4, § 1^{er}, inséré par l'ordonnance du 6 décembre 2001;

¹ Le deuxième alinéa du préambule du projet fait mention de l'article 5, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 'portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement'. Cette disposition ne comporte cependant pas de délégation de pouvoirs réglementaires. Elle peut difficilement être considérée comme procurant un fondement juridique à l'article 5 du projet.

² *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Vu l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués, l'article 3, 30° et 31°;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 relatif à l'agrément des experts en pollution du sol et à l'enregistrement des entrepreneurs en assainissement du sol, les articles 10, 19, 30 et 39, modifiés par l'arrêté du 7 juillet 2016; »³⁻⁴.

7. Dans le préambule du projet, les propositions et avis doivent être mentionnés dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien, et d'une manière adéquate sur le plan rédactionnel⁵.

En ce qui concerne spécifiquement l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État, on adaptera son énoncé comme suit :

« Vu l'avis 61.138/1 du Conseil d'État, donné le 3 avril 2017, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

8. Le dispositif en projet ne doit pas faire l'objet d'une motivation formelle et les quatre considérants figurant à la fin du préambule ne sont pas non plus nécessaires à sa bonne compréhension. Mieux vaudrait dès lors les supprimer.

Dispositif

9. Il faut revoir la numérotation des articles dans le texte néerlandais.

10. Lors du remplacement des annexes d'un arrêté existant, il faut veiller à ce que, sur le fond, il y ait une correspondance suffisante entre les nouvelles annexes et les annexes à remplacer, dès lors que certains articles de l'arrêté à modifier font référence aux annexes à modifier. La question se pose de savoir si, en l'occurrence, il en a été suffisamment tenu compte. C'est ainsi que l'annexe 1 existante de l'arrêté du 15 décembre 2011 se rapporte au « Formulaire de demande d'agrément au titre d'expert en Pollution du sol », tandis que l'annexe 1 en projet concerne le formulaire « Expert en pollution du sol: notification de modification »; l'annexe 2 existante concerne le « Rapport annuel de l'expert en Pollution du sol », alors que l'annexe 2 en projet se rapporte au formulaire relatif à « [l']agrément en tant qu'expert en pollution du sol ».

³ La mention de la manière dont l'arrêté du 15 décembre 2011 sera cité en abrégé dans le projet n'a pas sa place dans le préambule. En outre, les textes français et néerlandais de l'alinéa concerné du préambule doivent correspondre, ce qui n'est actuellement pas le cas.

⁴ L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000, précité, ne procure pas de fondement juridique au dispositif en projet. La référence qui y est faite dans le préambule du projet doit dès lors être omise.

⁵ Des expressions telles que celles figurant dans les cinquième et sixième alinéas du préambule sont inusitées. Le sixième alinéa du préambule qui vise la proposition « BE-IBGE du date de créer le formulaire 'Expert en pollution du sol: Notification de modification' » doit au demeurant être omise si l'article 5 du projet devient caduque à défaut de fondement juridique.

11. Si l'intention est de mentionner l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 sous une forme abrégée dans le dispositif, il faut le préciser à l'article 1^{er} du projet et non pas dans un alinéa du préambule.

Annexes

12. Le dossier de la demande d'avis ne comporte pas le texte néerlandais des annexes⁶. En outre, ces dernières doivent être rédigées d'une manière correcte sur le plan de la légistique. Ainsi, chaque annexe doit être précédée du mot « Annexe » et doit être numérotée. À la fin de chaque annexe doit figurer la formule « Vu pour être annexé à ... ». En outre, à la fin de chacune d'entre elles doit figurer la même signature que celle qui suit le dispositif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ Ce n'est qu'après avoir demandé un texte néerlandais des annexes que le Conseil d'État, section de législation, a obtenu une partie de la version néerlandaise de celles-ci.