



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.062/1
van 30 maart 2018

avis 63.062/1
du 30 mars 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van
diverse besluiten inzake
tarieven in de watersector'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
divers arrêtés en matière
tarifaire dans le secteur de
l'eau'

Op 2 maart 2018 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 besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake tarieven in de watersector’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2018.

*

Le 2 mars 2018, 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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant divers arrêtés en matière tarifaire dans le secteur de l'eau’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 mars 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2018.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. De ordonnantie van 15 december 2017 ‘tot wijziging van diverse ordonnanties in het kader van de invoering van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan voor de waterprijs’ staat in voor de regulering van de watersector, waarbij aan Brugel¹ de rol van onafhankelijk controleorgaan van de waterprijs wordt toegekend.

Als gevolg van deze hervorming worden in het om advies voorgelegde ontwerp de nodige aanpassingen doorgevoerd in drie besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 ‘houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’ zijn gegroepeerd in hoofdstuk 1 (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Hoofdstuk 2, met de artikelen 3 tot 7, wijzigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘tot coördinatie van de openbardienststopdrachten van de operatoren en actoren bij de uitvoering van het waterbeleid en tot oprichting van een Comité voor watergebruikers’.

Hoofdstuk 3, met de artikelen 8 tot 10, tenslotte, wijzigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 december 2015 ‘tot vaststelling van een opvolgings- en rapporteringshulpmiddel ter bepaling van de reële kostprijs van het water in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot opheffing van het besluit van 22 januari 2009 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van een gestandaardiseerd boekhoudplan van de watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

¹ Brugel is de Reguleringscommissie voor energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bedoeld in Hoofdstuk VIbis van de ordonnantie van 19 juli 2001 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, belast met het toezicht op de waterprijs in artikel 64/1 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’. Uit artikel 30bis van de ordonnantie van 19 juli 2001 blijkt dat Brugel als reguleringscommissie voor energie wordt opgericht in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, genaamd Brussel Gas Electriciteit, afgekort ‘BRUGEL’. Brugel is een autonome instelling die beschikt over een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Haar zetel is gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3. Voor artikel 1 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ontleent aan artikel 8 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’, gelezen in samenhang met de artikelen 39/1, § 4 en 39/3, § 3, 4°, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’. Overeenkomstig het voornoemde artikel 39/1, § 4, dient Brugel aan het Comité van Watergebruikers en aan de Economische en Sociale Raad het advies te vragen over de tariefmethodologie en kan ze bovendien het advies dat zij nodig acht vragen aan elke actor van de watersector voor de uitwerking van de tariefmethodologie. Overeenkomstig het voornoemde artikel 39/3, § 3, 4°, is Brugel bevoegd om de wateroperatoren te vragen om hun tariefvoorstel aan te passen zodat dit proportioneel is en wordt toegepast op een niet-discriminerende manier en brengt ze de wateroperatoren op de hoogte van haar goedkeurings- of weigeringsbesluit van een, desgevallend aangepast, tariefvoorstel met financieel plan.

Voor artikel 2 van het ontwerp, dat artikel 7 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 beoogt te wijzigen wat betreft de regels voor de aanduiding van de leden van de Raad voor het Leefmilieu, kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, zoals dat werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’ en waarbij wordt bepaald dat de Raad in ieder geval vertegenwoordigers van de representatieve organisaties, van bedrijven evenals personen aangesteld om reden van hun wetenschappelijke bevoegdheid dient te omvatten.²

Voor de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelezen in samenhang met de artikelen 16, tweede lid, en 18, § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006. Overeenkomstig artikel 16, tweede lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 coördineert de Regering het waterbeleid in het deel van het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde dat gelegen is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In artikel 18, § 4, van dezelfde ordonnantie wordt bepaald dat een operator elke andere opdracht kan ontvangen die de Regering door die ordonnantie gemachtigd is te geven.

Voor het geven van de opdrachten aan het Instituut ontleent artikel 5 van het ontwerp bijkomend rechtsgrond aan artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989, zoals dat werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989, waarbij de Regering andere taken dan deze bedoeld in artikel 3, § 2, van voornoemd koninklijk besluit aan het Instituut kan opdragen en de voorwaarden waaronder het Instituut zijn taken uitvoert nader kan omschrijven.

² Luidens artikel 4, § 3, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 ‘houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, oefent deze Raad de bevoegdheden uit van de Commissie van Advies ingesteld bij het Instituut door artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989.

De artikelen 6 en 7 van het ontwerp hebben betrekking op de artikelen 20 en 24³ van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014.

Voor artikel 6 van het ontwerp, dat de door artikel 20 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 geregelde samenstelling en werking van het Comité van Watergebruikers beoogt te wijzigen, kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, gelezen in samenhang met artikel 39/3, § 3, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, waarbij in de indienings- en goedkeuringsprocedure voor tariefvoorstellen voor water een adviestaak is opgenomen voor het Comité van Watergebruikers.

Door artikel 7 van het ontwerp wordt Hoofdstuk IV van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014, met daarin een artikel 24 dat de procedure tot goedkeuring van de wijzigingen van de waterprijs regelt, opgeheven. De regeling van de betrokken procedure is ondertussen opgenomen in artikel 39/3 van de ordonnantie van 20 oktober 2006, wat artikel 24 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 overbodig heeft gemaakt. Voor deze opheffingbepaling kan rechtsgrond worden ontleend aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelezen in samenhang met artikel 39/3 van de ordonnantie van 20 oktober 2006.

De artikelen 8, 9 en 10 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan de artikelen 38, § 1, en 58 van de ordonnantie van 20 oktober 2006. Luidens het voornoemde artikel 38, § 1, rust de Regering zich uit met de nodige instrumenten om de reële kostprijs van het water te bepalen en stelt zij te dien einde onder andere de vaststellings- en inwinningsmodaliteiten vast van de reële kostprijs van het water, waarbij rekening wordt gehouden met de beginselen die in dat artikel worden opgesomd. Luidens het voornoemde artikel 58 stelt de Regering de inhoud vast van de informatie die moet worden verstrekt aan de besturen, alsook de te hanteren presentatie, door de rechtspersonen die in welke hoedanigheid ook tussenkomen in het beheer van de waterkringloop in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met het doel de uitvoering van de ordonnantie te garanderen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Bijgevolg dient in het eerste lid de verwijzing naar artikel 6, § 1, II, 1° en 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden geschrapt.

³ In advies 55.679/1 van 2 april 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat er geen rechtsgrond biedende bepaling voorhanden was voor de artikelen 20 en 24 van het ontwerp.

In het derde lid dient een verwijzing naar de artikelen 18, § 4, en 58 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 te worden toegevoegd.

*

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. L'ordonnance du 15 décembre 2017 'portant modification de diverses ordonnances dans le cadre de l'instauration d'un organe indépendant de contrôle du prix de l'eau' vise à réguler le secteur de l'eau, en confiant à « Brugel »¹ le rôle d'organe indépendant de contrôle du prix de l'eau.

Consécutivement à cette réforme, le projet soumis pour avis apporte les adaptations nécessaires dans trois arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les modifications apportées à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 'régulant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale' sont regroupées au chapitre 1^{er} (articles 1^{er} et 2 du projet).

Le chapitre 2, composé des articles 3 à 7, modifie l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'coordonnant les missions de service public des opérateurs et acteurs dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et instaurant un comité des usagers de l'eau'.

Enfin, le chapitre 3, comportant les articles 8 à 10, modifie l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2015 'établissant un outil de suivi et de reporting en vue de la détermination du coût-vérité de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 établissant un plan comptable uniformisé du secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale'.

3. L'article 1^{er} du projet peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lu en combinaison avec les articles 39/1, § 4 et 39/3, § 3, 4^o, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau'. Conformément à l'article 39/1, § 4, précité, Brugel doit solliciter l'avis du Comité des usagers de l'eau et du Conseil économique et social sur la méthodologie tarifaire et elle peut en outre solliciter l'avis de tout acteur du secteur de l'eau qu'elle estime nécessaire pour

¹ Brugel est la Commission de régulation pour l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale, visée au chapitre VIBis de l'ordonnance du 19 juillet 2001 'relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale' et chargée du contrôle du prix de l'eau par l'article 64/1 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau'. Il ressort de l'article 30bis de l'ordonnance du 19 juillet 2001 que Brugel est créée en Région de Bruxelles-Capitale en tant que commission de régulation pour l'énergie et qu'elle est dénommée Bruxelles Gaz Électricité, en abrégé 'BRUGEL'. Brugel est un organisme autonome doté de la personnalité juridique de droit public. Son siège est situé dans la Région de Bruxelles-Capitale.

l'élaboration de la méthodologie tarifaire. Conformément à l'article 39/3, § 3, 4°, précité, Brugel est habilitée à demander aux opérateurs de l'eau de modifier leur proposition tarifaire pour que celle-ci soit proportionnée et appliquée de manière non discriminatoire et elle informe les opérateurs de l'eau de sa décision d'approbation ou de refus de la proposition tarifaire, le cas échéant adaptée, accompagnée du plan financier.

L'article 2 du projet, qui vise à modifier l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 en ce qui concerne les règles de désignation des membres du Conseil de l'Environnement, peut trouver un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', tel qu'il a été confirmé par la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles' et qui dispose que le Conseil comprend en tout cas des représentants des organisations représentatives, d'entreprises ainsi que des personnes désignées en raison de leur compétence scientifique en la matière ².

Les articles 3, 4 et 5 du projet peuvent trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec les articles 16, alinéa 2, et 18, § 4, de l'ordonnance du 20 octobre 2006. Conformément à l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, le Gouvernement coordonne la politique de l'eau dans la portion du district hydrographique international de l'Escaut situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. L'article 18, § 4, de la même ordonnance dispose qu'un opérateur de l'eau peut recevoir toute autre délégation de mission que le Gouvernement est habilité à donner par cette ordonnance.

Pour l'attribution des missions à l'Institut, l'article 5 du projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989, tel qu'il a été confirmé par la loi du 16 juin 1989, qui permet au Gouvernement de charger l'Institut d'autres missions que celles visées à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal précité, et de définir les conditions dans lesquelles l'Institut exerce ses missions.

Les articles 6 et 7 du projet concernent les articles 20 et 24 ³ de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014.

² Selon l'article 4, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 'régulant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale', ce Conseil exerce les compétences de la Commission consultative instituée auprès de l'Institut par l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 1989.

³ Dans l'avis n 55.679/1 du 2 avril 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a relevé l'absence de disposition procurant un fondement juridique aux articles 20 et 24 du projet.

En ce qui concerne l'article 6 du projet, qui vise à modifier la composition et le fonctionnement du Comité des usagers de l'eau réglés par l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014, un fondement juridique peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 39/3, § 3, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui prévoit une mission consultative pour le Comité des usagers de l'eau dans la procédure d'introduction et d'approbation des propositions tarifaires pour l'eau.

L'article 7 du projet abroge le chapitre IV de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014, qui contient un article 24 réglant la procédure d'approbation des modifications du prix de l'eau. Ladite procédure a entre-temps été réglée par l'article 39/3 de l'ordonnance du 20 octobre 2006, rendant ainsi superflu l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014. Cette disposition abrogatoire peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 39/3 de l'ordonnance du 20 octobre 2006.

Les articles 8, 9 et 10 du projet trouvent un fondement juridique dans les articles 38, § 1^{er}, et 58 de l'ordonnance du 20 octobre 2006. Selon l'article 38, § 1^{er}, précité, le Gouvernement se dote des outils nécessaires pour déterminer le coût-vérité de l'eau et à cet effet, il fixe entre autres les modalités d'établissement et de récupération du coût-vérité de l'eau en tenant compte des principes énoncés dans cet article. Aux termes de l'article 58 précité, le Gouvernement détermine le contenu des informations à fournir aux administrations ainsi que la présentation à adopter, par les personnes morales qui interviennent à quelque titre que ce soit dans la gestion du cycle de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale, dans le but d'assurer la mise en œuvre de l'ordonnance.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique.

Dès lors, au premier alinéa, on supprimera la référence à l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Au troisième alinéa, on ajoutera une référence aux articles 18, § 4, et 58 de l'ordonnance du 20 octobre 2006.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME