



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.812/1/V
van 18 augustus 2021

avis 69.812/1/V
du 18 août 2021

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘tot wijziging van sommige
bepalingen van de ordonnantie van
20 oktober 2006 tot opstelling van
een kader voor het waterbeleid en
de ordonnantie van
8 september 1994 tot regeling van
de drinkwatervoorziening via het
waterleidingnet in het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest om sociale
maatregelen op te nemen’

un avant-projet d’ordonnance
‘modifiant certaines dispositions de
l’ordonnance du 20 octobre 2006
établissant un cadre pour la
politique de l’eau et de
l’ordonnance du 8 septembre 1994
réglementant la fourniture d’eau
alimentaire distribuée par réseau en
Région bruxelloise en vue d’y
insérer des mesures sociales’

Op 5 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2021,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid en de ordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de drinkwatervoorziening via het waterleidingnet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om sociale maatregelen op te nemen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Pierre BARRA en Wouter PAS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 5 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 19 août 2021 ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 10 août 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Pierre BARRA et Wouter PAS, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 août 2021.

*

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie wijzigt in de eerste plaats de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’. Zo wordt onder meer een sociale tegemoetkoming toegekend aan de watergebruiker die geniet van een verhoogde verzekeringstegemoetkoming voor geneeskundige verzorging. Deze tegemoetkoming wordt afgetrokken van de factuur of de afrekening ten aanzien van de wateroperator. Daarnaast wordt de mogelijkheid voor gestandaardiseerde en redelijke afbetalingsplannen ingevoerd. Ook wordt in beginsel een verbod opgelegd om de waterdistributie voor huishoudelijke doeleinden te onderbreken. Eveneens wordt teruggekeerd naar een lineaire watertarifiering (artikelen 2 tot 7 van het voorontwerp). Op de tweede plaats wijzigt het voorontwerp de ordonnantie van 8 september 1994 ‘tot regeling van de drinkwatervoorziening via het waterleidingnet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. De toepassing van die ordonnantie wordt uitgebreid tot de openbare dienst van de afvalwaterzuivering. Daarnaast worden de bepalingen gewijzigd inzake de relatie tussen de wateroperator belast met de drinkwaterdistributie en de saneringsdiensten (VIVAQUA) en de abonnees, de waterbemiddeling en de staking van de levering (artikelen 8 tot 12). Artikel 13 van het voorontwerp laat de ordonnantie in werking treden op 1 januari 2022.

VORMVEREISTEN

2. De ontworpen regeling bevat verscheidene voorschriften in verband met de verwerking van persoonsgegevens, zoals het ontworpen artikel 38/1, § 1, tweede lid, of artikel 38/1, § 1, vijfde en zesde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, of het ontworpen artikel 4, § 1, van de ordonnantie van 8 september 1994.

De gemachtigde bevestigde dat de Gegevensbeschermingsautoriteit op 6 augustus 2021 om advies werd gevraagd. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

3. Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, in samenhang met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, is het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, voor de bescherming van het leefmilieu waaronder het water (1°) en de waterproductie en watervoorziening, m.i.v. de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering (4°).

Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kan de ontworpen regeling worden geacht onder deze bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te vallen.

4.1. Een aantal bepalingen van het voorontwerp voorzien in de tussenkomst van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW).

Zo wordt in het bijzonder de mogelijkheid dat overmatige schuld ten laste komt van het Sociaal Waterfonds, voorbehouden aan watergebruikers die de hulp inroepen van een OCMW en afhankelijk gemaakt van een gunstige beslissing van het OCMW van de gemeente waar de gebruiker is gedomicilieerd (het ontworpen artikel 38/1, § 2, tiende lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006).

Daarnaast wordt in het ontworpen artikel 38/1, § 2, vijfde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 bepaald dat een aanvraag voor een afbetalingsplan kan worden ingediend via het OCMW.

In het ontworpen artikel 4, § 1, van de ordonnantie van 8 september 1994, wordt geregeld onder welke voorwaarden de wateroperator het OCMW op de hoogte brengt van de niet-betaling van de verschuldigde bedragen door de watergebruiker.

4.2. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou zijn bevoegdheid overschrijden door taken aan de OCMW's toe te vertrouwen, of door te voorzien in een vorm van financiering van de OCMW's.

De bevoegdheid met betrekking tot het beleid inzake maatschappelijk welzijn werd bij artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' aan de gemeenschappen opgedragen en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werd die bevoegdheid, met toepassing van artikel 135 van de Grondwet, bij artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' opgedragen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, b, van dezelfde bijzondere wet, is de federale overheid bevoegd gebleven voor "de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen".

Het komt niet aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest toe om eenzijdig opdrachten toe te kennen aan de OCMW's. Het kan bijgevolg evenmin de uitoefening van de eigen bevoegdheid afhankelijk maken van de uitvoering van een opdracht die aan de OCMW's wordt gegeven. Het ontworpen artikel 38/1, § 2, tiende lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 is hiermee niet in overeenstemming.

De bevoegdheidsverdeling laat evenmin toe dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de taken van het OCMW financiert. Het ontworpen artikel 38/1, § 2, tiende lid, en § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 voorziet weliswaar niet uitdrukkelijk in de toekenning van financiële middelen aan de OCMW's, maar wel in een bedrag bestemd voor "watergebruikers die de hulp inroepen van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn". De memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 38/1, § 2, tiende lid, stelt evenwel dat het OCMW, wanneer het gevraagd wordt zich uit te spreken over een verzoek om een redelijk afbetalingsplan, "een beroep kan doen op het Sociaal Waterfonds" om een deel van de schuldafflossing te dekken. Het verdient aanbeveling eventuele onduidelijkheid weg te werken door zowel in de tekst van het ontwerp als in de memorie van toelichting duidelijk te bepalen dat de tussenkomst van het Sociaal Waterfonds bestaat in de vermindering van de schuld van de watergebruiker ten aanzien van de wateroperator.

4.3. Het is op zich niet in strijd met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, om het OCMW het recht te geven een verzoek in te dienen tot het opstellen van een afbetalingsplan, of om het OCMW bepaalde informatie mee te delen.

Deze bepalingen kunnen evenwel geen enkele verplichting inhouden voor de OCMW's, noch een regeling van de wijze waarop de OCMW's gebruik kunnen maken van dit verzoekrecht, of van de wijze waarop zij gebruik maken van de bezorgde informatie. Indien de ordonnantiegever van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een sluitende afstemming wil van het optreden van de OCMW's met de beoogde regeling inzake waterbeleid, moet hierover, al naargelang het geval, een samenwerkingsakkoord worden gesloten met de federale overheid en/of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.¹

5. In het ontworpen artikel 38/1, § 1, vijfde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 wordt een automatische gegevensuitwisseling opgelegd tussen de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de wateroperator bedoeld in artikel 17, § 1, 3^o, 2 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 of elke derde door hem aangeduid om de verwerking van deze gegevens te verzorgen. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de wateroperator de databank van zijn klanten moet kruisen met de databank van de begunstigten van de verhoogde tegemoetkoming en met het Rijksregister, met het oog op de toekenning van de sociale tegemoetkoming.

¹ Vgl. in dit verband met het samenwerkingsakkoord van 21 september 2006 tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de sociale bijstand aan gezinnen in het kader van de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkten'. Voor de afbetalingsplannen inzake gas en elektriciteit is de rol van de OCMW's bepaald bij de wet van 4 september 2002 'houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering'.

² Het betreft VIVAQUA, dat de openbardienststopdracht vervult van de distributie van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie.

Noch de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, noch het Rijksregister ressorteren onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het komt bijgevolg niet aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest toe om eenzijdig te bepalen welke gegevens in de Kruispuntbank of in het Rijksregister kunnen worden geraadpleegd, en op welke wijze dit dient te gebeuren.

Wel kan, wat betreft de gegevensuitwisseling tussen de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de wateroperator of de door hem aangeduide derde, toepassing worden gemaakt van artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 januari 2002 ‘tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot sommige overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’. Dat artikel breidt het netwerk bedoeld in artikel 2, eerste lid, 9°, van de wet van 15 januari 1990 uit tot de overheidsdiensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en de openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid en de meewerkende instellingen van privaatrecht die onder de Gemeenschappen en Gewesten ressorteren, indien zij daarom verzoeken en hun verzoek door het Beheerscomité van de Kruispuntbank wordt ingewilligd, na beraadslaging van de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité bedoeld in artikel 46 van de wet, voor zover hun opdrachten betrekking hebben op één of meerdere van de volgende aangelegenheden en zij voor het uitvoeren van die opdrachten systematisch behoefte hebben aan persoonsgegevens van instellingen van sociale zekerheid of van instanties die beschikken over persoonsgegevens die door de Kruispuntbank, door middel van een geïntegreerde dienst, ter beschikking worden gesteld samen met persoonsgegevens beheerd door instellingen van sociale zekerheid of door personen waartoe het geheel of een deel van de rechten en plichten voortvloeiend uit de wet en haar uitvoeringsbesluiten werden uitgebreid. Bij de opgesomde aangelegenheden zijn vermeld de bescherming van het leefmilieu (17°) en de waterproductie en watervoorziening (19°).

Het ontworpen artikel 38/1, § 1, vijfde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 kan dus enkel worden aanvaard indien het woord “automatische” wordt geschrapt, en indien de bepaling dusdanig wordt geïnterpreteerd dat ze enkel de machtiging inhoudt aan de wateroperator om bepaalde gegevens bij de Kruispuntbank op te vragen.

6. Het ontworpen artikel 38/1, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 stelt dat de wateroperator jaarlijks een opzoeking verricht in het Rijksregister. Ook deze bepaling dient bevoegdheidsconform te worden gelezen als louter een machtiging aan de wateroperator, die geen enkele verplichting of regeling inhoudt ten aanzien van het Rijksregister. Er kan in dit verband aan herinnerd worden dat voor een opzoeking in het Rijksregister een toegangsmachtiging op het federale niveau vereist is, overeenkomstig artikel 5, § 1, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’.

7. Het ontworpen artikel 38/1, § 2, laatste lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 bepaalt dat elk geschil over de opstelling van een afbetalingsplan kan worden voorgelegd aan de vrederechter van de woonplaats van de aanvrager. In het ontworpen artikel 4, § 2, laatste lid, van de ordonnantie van 8 september 1994 wordt bepaald dat de minnelijke invorderingsprocedure wordt afgesloten hetzij met de volledige betaling, hetzij met een verwijzing naar de vrederechter.

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat deze bepalingen niet beogen de vrederechter bevoegd te maken, maar slechts de bevoegdheid van de vrederechter op grond van artikel 591, 25°, van het Gerechtelijk Wetboek weergeven.

Aangezien de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges en het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges behoren tot de principiële bevoegdheid van de federale wetgever³, verdient het aanbeveling in de ontworpen bepalingen te verwijzen naar “de bevoegde rechter” in de plaats van naar “de vrederechter”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

³ Zie o.m.: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3 tot B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 1 maart 2001, nr. 27/2001, B.4 en B.5; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.3 en B.4.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.5.2.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

De bepalingen van het ontwerp die de verwerking van persoonsgegevens regelen, zullen met deze beginselen rekening moeten houden. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op het ontworpen artikel 38/1, § 1, vijfde en zesde lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 waarin bepaald zal moeten worden welke de categorieën van personen zijn die toegang zullen hebben tot de bedoelde gegevens, alsook de maximale bewaartermijn van deze persoonsgegevens.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

9. Luidens het ontworpen artikel 38/1, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 wordt een sociale tegemoetkoming toegekend aan elke watergebruiker die aan de opgesomde voorwaarden voldoet.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de term ‘watergebruiker’ wordt gedefinieerd. Hij antwoordde in dit verband:

“Il ne l’est pas dans l’ordonnance mais il s’agit de tout consommateur d’eau. C’est donc le droit commun qui s’applique, que l’usager soit ou non propriétaire de l’immeuble et titulaire d’un compte auprès de VIVAQUA. Dans les conditions générales de vente de Vivaqua, l’usager est défini comme ‘toute personne qui jouit de la distribution publique d’eau et/ou qui jouit des services d’assainissement’.”

Het verdient aanbeveling deze definitie uit de algemene verkoopsvoorwaarden op te nemen in de tekst van de ordonnantie.

10. Het ontworpen artikel 38/1, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 verbiedt de onderbreking van de waterdistributie voor huishoudelijke doeleinden. De regering wordt gemachtigd om de nadere regels van dit verbod vast te leggen, én om de gevallen te bepalen waarin het verbod niet geldt.

Artikel 38/1, § 3, tweede lid, bepaalt dat “bij wijze van overgangsmaatregel” de huidige regeling, vervat in het huidige artikel 38/1 van de ordonnantie van 20 oktober 2006, blijft gelden.

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

Met de woorden “bij wijze van overgangsmaatregel” wordt klaarblijkelijk bedoeld dat de huidige regeling blijft gelden, ook na de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie, en dit tot aan het tot stand komen van het besluit van de Regering dat de voorwaarden en nadere regels voor het onderbrekingsverbod vastlegt. Dit moet verduidelijkt worden in de tekst van de ontworpen bepaling, door uitdrukkelijk te bepalen dat de regeling van het tweede lid geldt tot op het ogenblik dat het besluit in uitvoering van het eerste lid is uitgevaardigd.

11. Het ontworpen artikel 38/1, § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 bepaalt dat bepaalde watergebruikers, via het OCMW, “van het Sociaal Waterfonds een financiële tussenkomst kunnen krijgen in de betaling van hun waterfacturen”.

Het ontwerp noch de bestaande ordonnantie van 20 oktober 2006, bevatten een omschrijving van wat precies bedoeld wordt met het Sociaal Waterfonds. Het ontwerp moet op dit punt worden vervolledigd.

12. Krachtens het ontworpen artikel 38/1, § 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 moet de wateroperator een deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering van water voorbehouden voor maatschappelijke doeleinden. Dit bedrag is bestemd voor watergebruikers die de hulp inroepen van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in overeenstemming met artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

Deze bepaling stemt overeen met het huidige artikel 38/1, § 1, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, met dat verschil dat volgens de huidige tekst het bedrag ook bestemd is voor gebruikers met een collectieve schuldenregeling in overeenstemming met de wet van 5 juli 1998 ‘betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen’.

Volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp komt de ontworpen tekst neer op een verruiming van de tussenkomst van het Sociaal Waterfonds. Dit blijkt echter niet uit de tekst van het ontwerp zodat deze wijziging beter dient te worden geduid en verantwoord in de memorie van toelichting, in voorkomend geval in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 9

13. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, van de ordonnantie van 8 september 1994 is in de Nederlandse tekst sprake van “sanitaire voorzieningen” en in de Franse tekst van “des services d’assainissement”. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 11

14. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 8 september 1994 moet de term “exploitant” vervangen worden door de term “operator”.

Artikel 13

15. Krachtens artikel 13 van het voorontwerp treedt het voorontwerp in werking op 1 januari 2022.

Aangezien niet in een overgangsregeling wordt voorzien voor contracten tussen abonnees en de wateroperator, die dateren van voor die datum van 1 januari 2022, dient te worden aangenomen dat de nieuwe ontworpen regeling ook geldt voor die contracten. Indien dit de bedoeling is van de stellers, verdient het aanbeveling dat de memorie van toelichting dit uitdrukkelijk vermeldt.⁶

*

⁶ Cfr. Cass. 14 februari 2014, ECLI:BE:CASS:2014:ARR.20140214.3.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis modifie en premier lieu l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau'. Ainsi, une intervention sociale est entre autres octroyée à l'utilisateur de l'eau qui bénéficie d'une intervention majorée de l'assurance de soins de santé. Cette intervention est déduite de la facture ou du décompte vis-à-vis de l'opérateur de l'eau. En outre, la possibilité de plans de paiement standardisés et raisonnables est instaurée. Une interdiction d'interrompre la distribution d'eau à des fins domestiques est en principe également imposée. On en revient aussi à une tarification linéaire de l'eau (articles 2 à 7 de l'avant-projet). En deuxième lieu, l'avant-projet modifie l'ordonnance du 8 septembre 1994 'réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise'. L'application de cette ordonnance est étendue au service public d'assainissement. Par ailleurs, les dispositions concernant la relation entre l'opérateur de l'eau en charge de la distribution d'eau potable et des services d'assainissement (VIVAQUA) et les abonnés, la médiation de l'eau et l'interruption de la fourniture sont modifiées (articles 8 à 12). L'article 13 de l'avant-projet fait entrer l'ordonnance en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

FORMALITÉS

2. La réglementation en projet contient différentes prescriptions relatives au traitement de données à caractère personnel, telles que l'article 38/1, § 1^{er}, alinéa 2, ou l'article 38/1, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, ou l'article 4, § 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 8 septembre 1994.

Le délégué a confirmé que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé le 6 août 2021. Si, consécutivement à cet avis à recueillir, le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

COMPÉTENCE

3. En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, pour la protection de l'environnement, notamment celle de l'eau (1^o) et la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage (4^o).

Sous réserve des observations formulées ci-après, la réglementation en projet peut être réputée relever de ces compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

4.1. Un certain nombre de dispositions de l'avant-projet prévoient l'intervention des centres publics d'action sociale (CPAS).

Ainsi, plus particulièrement, la possibilité que l'excédent de dette soit pris en charge par le Fonds social de l'eau est réservée aux usagers de l'eau sollicitant l'aide d'un CPAS et est subordonnée à une décision favorable du CPAS de la commune où l'utilisateur a élu domicile (article 38/1, § 2, alinéa 10, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006).

Par ailleurs, l'article 38/1, § 2, alinéa 5, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 dispose que l'introduction d'une demande de plan de paiement peut se faire par l'intermédiaire du CPAS.

L'article 4, § 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 règle les conditions dans lesquelles l'opérateur de l'eau informe le CPAS du non-paiement des montants dus par l'utilisateur de l'eau.

4.2. La Région de Bruxelles-Capitale excéderait sa compétence en confiant des missions aux CPAS ou en prévoyant une forme de financement de ces derniers.

L'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' a confié aux communautés la compétence relative à la politique d'aide sociale, et, en application de l'article 135 de la Constitution, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, cette compétence a été confiée à la Commission communautaire commune par l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, b, de la même loi spéciale, l'autorité fédérale est demeurée compétente pour « les matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires ».

Il n'appartient pas à la Région de Bruxelles-Capitale d'attribuer unilatéralement des missions aux CPAS. Elle ne peut donc pas non plus subordonner l'exercice de la compétence propre à l'exécution d'une mission confiée aux CPAS. L'article 38/1, § 2, alinéa 10, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 n'est pas conforme à ce principe.

La répartition des compétences ne permet pas davantage à la Région de Bruxelles-Capitale de financer les missions du CPAS. Certes, l'article 38/1, § 2, alinéa 10, et § 4, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 ne prévoit pas explicitement l'octroi de moyens financiers aux CPAS, mais bien un montant destiné aux « usagers de l'eau sollicitant l'aide qu'octroie un centre public d'action sociale ». L'exposé des motifs de l'article 38/1, § 2, alinéa 10, en projet relève toutefois « la possibilité » pour le CPAS amené à statuer sur une demande de plan de paiement raisonnable « de faire appel au Fonds social de l'eau » pour couvrir une part du remboursement de la dette. Il est recommandé d'éliminer toute imprécision éventuelle en indiquant clairement tant dans le texte du projet que dans l'exposé des motifs que l'intervention du Fonds social de l'eau consiste en une diminution de la dette de l'utilisateur de l'eau à l'égard de l'opérateur de l'eau.

4.3. Il n'est pas contraire en soi aux règles répartitrices de compétences entre l'État fédéral, les régions et les communautés d'accorder au CPAS le droit d'introduire une demande d'établissement d'un plan de paiement ou de communiquer à celui-ci certaines informations.

Ces dispositions ne peuvent cependant impliquer aucune obligation pour les CPAS ni régler la manière dont les CPAS peuvent utiliser ce droit de demande, ni celle de faire usage des informations fournies. Si le législateur ordonnancier de la Région de Bruxelles-Capitale souhaite harmoniser d'une manière concluante l'intervention des CPAS avec le régime visé en matière de politique de l'eau, un accord de coopération doit être conclu à ce sujet, selon le cas, avec l'autorité fédérale et/ou la Commission communautaire commune ¹.

5. L'article 38/1, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 impose un échange automatique de données entre la Banque-carrefour de la sécurité sociale et l'opérateur de l'eau visé à l'article 17, § 1^{er}, 3^o², de l'ordonnance du 20 octobre 2006, ou tout tiers désigné par celui-ci pour assurer le traitement de ces données. L'exposé des motifs précise que l'opérateur de l'eau doit croiser la base de données de ses clients avec celle des bénéficiaires de l'intervention majorée et avec le Registre national en vue d'octroyer l'intervention sociale.

Ni la Banque-carrefour de la sécurité sociale, ni le Registre national ne relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne revient dès lors pas à cette dernière de déterminer unilatéralement quelles données peuvent être consultées dans la Banque-carrefour ou au Registre national, ni la manière dont cette consultation doit avoir lieu.

Par contre, en ce qui concerne l'échange de données entre la Banque-carrefour de la sécurité sociale et l'opérateur de l'eau ou le tiers désigné par lui, il peut être fait application de l'article 2 de l'arrêté royal du 16 janvier 2002 'relatif à l'extension du réseau de la sécurité sociale à certains services publics et institutions publiques des Communautés et des Régions, en application de l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale'. Cet article élargit le réseau visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi du 15 janvier 1990 aux services publics des Gouvernements de Communauté et de Région et aux institutions publiques dotées de la personnalité civile et aux institutions coopérantes de droit privé qui relèvent des Communautés et Régions, s'ils en font la demande et si leur demande est acceptée par le Comité de gestion de la Banque-carrefour, après délibération de la chambre sécurité sociale et santé du Comité de sécurité de l'information visée à l'article 46 de la loi, pour autant que leurs missions portent sur une ou plusieurs des matières suivantes et pour autant qu'ils aient systématiquement besoin, pour l'exécution de ces missions, de données à caractère personnel d'institutions de sécurité sociale ou d'autres instances qui possèdent des données à caractère personnel que la Banque-carrefour, au moyen d'un service intégré, met à disposition avec des données à caractère personnel gérées par des institutions de

¹ Comparer à ce sujet avec l'accord de coopération du 21 septembre 2006 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune 'relatif à l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz'. Pour les plans de paiement en matière de gaz et d'électricité, le rôle des CPAS est déterminé par la loi du 4 septembre 2002 'visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies'.

² Il s'agit de VIVAQUA, qui remplit la mission de service public de distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine.

sécurité sociale ou par des personnes auxquelles tout ou partie des droits et obligations résultant de la loi et de ses mesures d'exécution ont été étendus. Parmi les matières énumérées figurent la protection de l'environnement (17°) et la production d'eau et l'approvisionnement en eau (19°).

L'article 38/1, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 ne peut donc être admis que si le mot « automatique » est supprimé, et si la disposition est interprétée en ce sens qu'elle habilite uniquement l'opérateur de l'eau à demander certaines données à la Banque-carrefour.

6. L'article 38/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 dispose que l'opérateur de l'eau effectue annuellement une recherche au Registre national. Cette disposition doit elle aussi être lue conformément aux règles répartitrices de compétences, comme une simple habilitation à l'opérateur de l'eau, qui ne contient aucune obligation ou règle par rapport au Registre national. À cet égard, on peut rappeler qu'une recherche au Registre national requiert une autorisation d'accès au niveau fédéral, conformément à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques'.

7. L'article 38/1, § 2, dernier alinéa, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 prévoit que toute contestation relative à l'établissement d'un plan de paiement peut être introduite auprès du juge de paix du lieu du domicile du demandeur. L'article 4, § 2, dernier alinéa, en projet, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 dispose que la procédure de recouvrement amiable se clôture soit par le paiement intégral, soit par la saisine du juge de paix.

Il ressort des explications du délégué que ces dispositions ne visent pas à rendre le juge de paix compétent, mais reproduisent uniquement la compétence de celui-ci sur la base de l'article 591, 25°, du Code judiciaire.

Dès lors que la définition des compétences des juridictions et la fixation des règles de procédure applicables aux juridictions relèvent de la compétence de principe du législateur fédéral³, il est recommandé que les dispositions en projet renvoient au « juge compétent » plutôt qu'au « juge de paix ».

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

8. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect du principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante,

³ Voir, notamment : C.C., 14 juillet 1997, n° 46/97, B.3 à B.5 ; C.C., 16 décembre 1998, n° 139/98, n° 3 ; C.C., 1^{er} mars 2001, n° 27/2001, B.4 et B.5 ; C.C., 28 octobre 2004, n° 168/2004, B.3.3 et B.4.2 ; C.C., 24 février 2011, n° 29/2011, B.5.2.

démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ⁴.

Par conséquent, 'les éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁵.

Les dispositions du projet réglant le traitement de données à caractère personnel devront tenir compte de ces principes. À titre d'exemple, on peut citer l'article 38/1, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, qui devra déterminer quelles catégories de personnes auront accès aux données visées, ainsi que le délai maximal de conservation de ces données à caractère personnel.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

9. Selon l'article 38/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, une intervention sociale est accordée à tout usager de l'eau qui remplit les conditions énumérées.

Il a été demandé au délégué si le terme 'usager de l'eau' est défini. Il a répondu à ce sujet :

« Il ne l'est pas dans l'ordonnance mais il s'agit de tout consommateur d'eau. C'est donc le droit commun qui s'applique, que l'usager soit ou non propriétaire de l'immeuble et titulaire d'un compte auprès de VIVAQUA. Dans les conditions générales de vente de Vivaqua, l'usager est défini comme 'toute personne qui jouit de la distribution publique d'eau et/ou qui jouit des services d'assainissement' ».

Il est recommandé d'inscrire cette définition figurant dans les conditions générales de vente dans le texte de l'ordonnance.

10. L'article 38/1, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 interdit l'interruption de la distribution d'eau à des fins domestiques. Le Gouvernement est habilité à arrêter les modalités de cette interdiction, ainsi qu'à déterminer les cas dans lesquels celle-ci ne s'applique pas.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119.

L'article 38/1, § 3, alinéa 2, dispose qu'« à titre transitoire », le régime actuel, contenu dans l'article 38/1 actuel de l'ordonnance du 20 octobre 2006, continue de s'appliquer.

Les mots « à titre transitoire » signifient de toute évidence que le régime actuel continue à s'appliquer, même après l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet, et ce jusqu'à l'adoption de l'arrêté du Gouvernement fixant les conditions et les modalités de l'interdiction d'interruption. Il convient de le préciser dans le texte de la disposition en projet en prévoyant explicitement que le régime visé à l'alinéa 2 s'applique jusqu'au moment où l'arrêté aura été pris en exécution de l'alinéa 1^{er}.

11. Selon l'article 38/1, § 4, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, certains usagers de l'eau peuvent, par l'intermédiaire du CPAS, « se voir octroyer de la part du [F]onds social de l'eau une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau ».

Ni le projet ni l'ordonnance existante du 20 octobre 2006 ne contiennent de définition de ce que l'on entend précisément par le Fonds social de l'eau. On complètera le projet sur ce point.

12. En vertu de l'article 38/1, § 4, en projet, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, l'opérateur de l'eau est tenu de réserver à des fins sociales une partie des recettes générées par la tarification de l'eau. Ce montant est destiné aux usagers de l'eau sollicitant l'aide qu'octroie un centre public d'action sociale conformément à l'article 57 de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale'.

Cette disposition correspond à l'actuel article 38/1, § 1^{er}, de l'ordonnance du 20 octobre 2006, à cette différence près que selon le texte actuel, le montant est également destiné aux usagers bénéficiant d'un règlement collectif de dettes conformément à la loi du 5 juillet 1998 'relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens'.

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet, le texte en projet revient à élargir l'intervention du Fonds social de l'eau. Ceci ne ressort toutefois pas du texte du projet, si bien qu'il vaut mieux préciser et justifier cette modification dans l'exposé des motifs, le cas échéant, au regard du principe d'égalité.

Article 9

13. À l'article 3, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 8 septembre 1994, le texte français mentionne « des services d'assainissement » et le texte néerlandais indique « sanitaire voorzieningen ». Cette discordance doit être éliminée.

Article 11

14. Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 8 septembre 1994, on remplacera le terme « exploitant » par le terme « operator ».

Article 13

15. En vertu de l'article 13 de l'avant-projet, celui-ci entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Dès lors qu'une mesure transitoire n'est pas prévue pour les contrats entre les abonnés et l'opérateur de l'eau qui sont antérieurs à cette date du 1^{er} janvier 2022, il y a lieu de considérer que la nouvelle réglementation en projet s'applique également à ces contrats. Si telle est l'intention des auteurs, il est recommandé de le mentionner expressément dans l'exposé des motifs ⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁶ Cf. Cass., 14 février 2014, ECLI:BE:CASS:2014:ARR.20140214.3.