



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.103/1
van 16 mei 2023

avis 73.103/1
du 16 mai 2023

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
'houdende instemming met de
samenwerkingsovereenkomst
van [*] tussen het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest en de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
betreffende de sociale steun aan de
huishoudens in het kader van de
uitvoering van sociale maatregelen
in de watersector'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment de l'accord de
coopération du [*] entre la Région
de Bruxelles-Capitale et la
Commission communautaire
commune relatif à l'aide sociale
aux ménages dans le cadre de la
mise en œuvre de mesures sociales
dans le secteur de l'eau'

Op 13 februari 2023 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de samenwerkingsovereenkomst van [*] tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de sociale steun aan de huishoudens in het kader van de uitvoering van sociale maatregelen in de watersector’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2023.

*

Le 13 février 2023, 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, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment de l'accord de coopération du [*] entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la mise en œuvre de mesures sociales dans le secteur de l'eau’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2023.

*

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 het onderzoek toegespitst op de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de samenwerkingsovereenkomst² tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende de sociale steun aan de huishoudens in het kader van de uitvoering van sociale maatregelen in de watersector’.³

Het samenwerkingsakkoord strekt ertoe de samenwerking tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te regelen op het vlak van sociale bescherming in het kader van de waterdistributie. Daartoe verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe om overleg te plegen teneinde hun beleid hieromtrent te harmoniseren (artikel 2 van het samenwerkingsakkoord). In het kader van de beoogde doelstelling vertrouwt de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de in het samenwerkingsakkoord bedoelde opdrachten toe aan de OCMW's (artikel 3). De OCMW's, vertegenwoordigd in de Federatie van OCMW's, werken samen met de wateroperator een sociaal actieprogramma uit ter bestrijding van de waterarmoede (artikel 4, § 1) en de OCMW's voeren de opgesomde opdrachten uit (artikel 4, § 2). Het sociaal waterfonds wordt belast met de financiering van deze opdrachten (artikel 5). Tevens wordt de gegevens- en informatie-uitwisseling geregeld tussen de OCMW's, de Federatie van OCMW's, de wateroperator en Leefmilieu Brussel (artikel 6). Tot slot bevat het samenwerkingsakkoord bepalingen over de ontbinding, evaluatie, herziening en geschillenbeslechting (artikelen 7 tot 9).

Het samenwerkingsakkoord treedt in werking op de dag dat de laatste instemmingsakte van de overeenkomstsluitende partijen bekendgemaakt wordt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 10).

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van ordonnantie wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² In de Franse tekst wordt de term “accord de coopération” gebruikt, terwijl de Nederlandse tekst het heeft over een “samenwerkingsovereenkomst”. De in de Franse tekst gehanteerde terminologie stemt overeen met die in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (“accord de coopération”; “samenwerkingsakkoord”) in tegenstelling tot wat in de Nederlandse tekst het geval is. De terminologie die in de laatstgenoemde tekst wordt gebruikt, wordt bijgevolg het best aangepast. In het voorliggende advies wordt alvast de term “samenwerkingsakkoord” gebruikt.

³ De gemachtigde liet weten dat het samenwerkingsakkoord werd ondertekend op 9 februari 2023.

BEVOEGDHEID

3. Het samenwerkingsakkoord betreft de sociale steun aan de huishoudens in het kader van de uitvoering van sociale maatregelen in de watersector.

De “sociale maatregelen” en de “sociale tegemoetkoming” worden omschreven in artikel 1, c) en d), van het samenwerkingsakkoord met verwijzing naar artikel 38/1 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’. Het laatstgenoemde artikel werd vervangen bij artikel 6 van de ordonnantie van 24 december 2021 ‘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’.⁴

Bij de totstandkoming van artikel 6 van de ordonnantie van 24 december 2021, werd in advies 69.812/1-V van 18 augustus 2021 van de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt met betrekking tot de tussenkomst van de OCMW’s:

“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°).

(...)

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.

⁴ In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de ordonnantie van 24 december 2021 is geworden, wordt in verband met de beoogde “sociale tegemoetkoming” het volgende verduidelijkt:

“De sociale tegemoetkoming is een specifieke steunmaatregel die vanaf 1 januari 2022 zal worden toegekend aan watergebruikers van wie is vastgesteld dat zij zich in een armoedesituatie bevinden. Er is voor gekozen deze steun toe te kennen aan personen die reeds een andere steun genieten: de verhoogde tegemoetkoming in het kader van de terugbetalingen van gezondheidszorg en geneesmiddelen. Op dit moment geniet naar schatting 27 % van de Brusselse bevolking van deze steunregeling. In sommige gevallen is het een automatisch recht (begunstigden van het leefloon of de IGO: ‘Verhoogde Tegemoetkoming voordeel’), in andere gevallen moet het worden aangevraagd bij het ziekenfonds (de toekenning is gebaseerd op het gezinsinkomen: ‘verhoogde tegemoetkoming laag inkomen’). In het laatste geval bestaat het risico dat sommige watergebruikers er geen gebruik van maken, omdat zij dan geen aanspraak kunnen maken op sociale steun voor de betaling van de waterfacturen. De uitdaging ligt in de juiste communicatie van deze maatregel en in de mogelijkheid om te vertrouwen op de sociale steunpunten om het doelpubliek te informeren” (*Parl.St. Br.Parl. 2021-22, A-430/1, 7*).

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 schuldaflissing 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.^{5,6}

De voornoemde bepalingen van artikel 38/1, §§ 2, vijfde en tiende lid, en 4, werden ongewijzigd opgenomen in de definitieve tekst van de ordonnantie van 24 december 2021.⁷ Het sluiten van een samenwerkingsakkoord werd wel aangekondigd in de betrokken memorie van toelichting.⁸

4. De onder randnummer 3 geschetste bevoegdheidsverdeling werd door de afdeling Wetgeving in de hierna volgende bewoordingen in herinnering gebracht in advies 70.678/1 van 31 januari 2022 bij het latere besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2022 ‘houdende de uitvoering van een aantal sociale maatregelen waarin is voorzien in de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’:

“3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden ingepast in de gewestbevoegdheden die worden vermeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en die betrekking hebben op de bescherming van het leefmilieu, waaronder het water, en op de waterproductie en de watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering. Wel dient te worden gewezen op wat hierna volgt.

3.2. In het ontworpen artikel 1, § 2, van het reeds genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 (artikel 6, tweede streepje, van het ontwerp), worden rapporteringsverplichtingen opgelegd ten aanzien van onder meer OCMW's en de Federatie van OCMW's die is opgericht binnen de vzw Brulocalis.

In het ontworpen artikel 2 van het voornoemde besluit (artikel 7 van het ontwerp) wordt in het betalen van een bedrag voorzien dat jaarlijks wordt betaald aan de voornoemde federaties en wordt de verdeling van bepaalde bedragen onder de OCMW's geregeld.

De afdeling Wetgeving merkte eerder in advies 69.812/1-V van 18 augustus 2021 in verband met de tussenkomst van de OCMW's op dat het gewest zijn bevoegdheid zou overschrijden door taken aan de OCMW's toe te vertrouwen of door te voorzien in een vorm van financiering van de OCMW's.⁹

⁵ Voetnoot 1 uit het aangehaalde advies: 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’.

⁶ Parl.St. Br.Parl., 2021-22, nr. A-430/1, 28-29.

⁷ Er wordt naar artikel 38/1, §§ 2, tiende lid, en 4, van de ordonnantie van 20 oktober 2006, verwezen in artikel 4, § 2, 3°, van het samenwerkingsakkoord.

⁸ Parl.St. Br.Parl., 2021-22, nr. A-430/1, 3-4.

⁹ Voetnoot 1 uit het aangehaalde advies: Adv.RvS 69.812/1-V van 18 augustus 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 24 december 2021 ‘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’, opmerkingen 4.1 tot 4.3 (Parl.St. Br.H.Parl. 2021-22, nr. A-430/1, 28-29).

De gemachtigde verwees, wat de rapporteringsverplichtingen en de financiering van de OCMW's betreft in respectievelijk de artikelen 6, tweede streepje, en 7 van het ontwerp, naar een nog met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te sluiten samenwerkingsakkoord.¹⁰

Zolang geen dergelijk akkoord is gesloten, staat het niet aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om eenzijdig de betrokken rapporteringsverplichtingen op te leggen en om over de verdeling van de middelen onder de OCMW's te beslissen. Daarenboven is voor het onderzoek van de artikelen 6, tweede streepje, en 7 van het ontwerp, vereist dat de juridische regeling volledig is en dat die vastligt, wat niet het geval is bij gebrek aan samenwerkingsakkoord. De afdeling Wetgeving ziet zich derhalve genoodzaakt om de voornoemde twee bepalingen buiten beschouwing te laten bij haar onderzoek van het ontwerp.^{11,12}

Het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het aldus aangekondigde samenwerkingsakkoord ligt nu voor om advies.

5. Wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, steunt het samenwerkingsakkoord op artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'¹² (BWHI) inzake de bescherming van het leefmilieu, waaronder het water, en inzake de waterproductie en de watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering op het vlak van de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van afvalwater en de riolering.

Wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, steunt het samenwerkingsakkoord op artikel 5, § 1, II, 2°, van het BWHI, op grond van het beleid inzake maatschappelijk welzijn dat haar in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad toekomt.

VORMVEREISTEN

6. Op de vraag of met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie om het advies van de inspectie van Financiën werd verzocht en of de minister, bevoegd voor de begroting, ermee zijn akkoord heeft betuigd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Il a été considéré que l'accord de coopération, en lui-même, n'avait pas d'implication budgétaire de sorte que l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été spécifiquement sollicités. Les mesures prévues dans

¹⁰ Voetnoot 2 uit het aangehaalde advies: Van dergelijk samenwerkingsakkoord werd reeds melding gemaakt tijdens de parlementaire behandeling van de bepaling die het huidige artikel 38/1, § 2, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 is geworden: “Het deel van het fonds dat aan de OCMW's zou worden toegekend om hen in staat te stellen deze steunmaatregel uit te voeren, zal worden gedekt door een samenwerkingsakkoord tussen het Gewest en de GGC, zodat de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschappen en de Gewesten niet worden overtreden, en dus het advies van de Raad van State wordt gevolgd (punt 4.2)” (Parl.St. Br.H.Parl. 2021-22, nr. A-430/1, 11).

¹¹ Voetnoot 3 uit het aangehaalde advies: Eenmaal de draagwijdte van de twee bepalingen vastligt omdat het beoogde samenwerkingsakkoord is gesloten, zullen deze bepalingen ter eerbiediging van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

¹² In samenhang met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'.

l'accord de coopération viennent uniquement préciser des modalités d'actions budgétaires qui sont déjà prévues dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (et dans l'ordonnance du 24 décembre 2021 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). Ces deux derniers textes ont fait l'objet d'avis de l'Inspection des Finances et de l'accord du Ministre du Budget compte tenu de leur implication budgétaire. Les mesures prévues dans le présent accord de coopération entrent dans l'enveloppe budgétaire validée au niveau de cet arrêté et de cette ordonnance.”

Krachtens artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ worden, behoudens in een aantal uitzonderlijke gevallen, “aan de Inspecteur van Financiën, voor voorafgaandelijk advies, de voorontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing voorgelegd waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan of waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan”. Krachtens artikel 10, § 1, van hetzelfde besluit is bovendien het voorafgaandelijk akkoord van de minister van Begroting vereist voor “de voorontwerpen van ordonnantie, de ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing: 1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan; 2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan; (...)”.

Blijkens het antwoord van de gemachtigde wordt ervan uitgegaan dat het advies van de inspectie van Financiën niet vereist is voor de beoogde instemming met het samenwerkingsakkoord. Er wordt in dat verband door de gemachtigde verwezen naar de adviezen en de begrotingsakkoorden die zijn uitgebracht bij de totstandkoming van de voornoemde ordonnantie van 24 december 2021 en het evenzeer reeds genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2022.

De regelingen waarnaar de gemachtigde verwijst, zijn evenwel niet in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels zonder samenwerkingsakkoord dat in artikel 5 financiële bepalingen bevat. De instemming bij ordonnantie is precies vereist om deze financiële regeling doorgang te doen vinden.¹³ Bijgevolg dient het voorontwerp van ordonnantie overeenkomstig de artikelen 10, § 1, en 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 nog om advies aan de inspectie van Financiën te worden voorgelegd en zal bovendien het begrotingsakkoord nog moeten worden gevraagd.

¹³ Zie in dit verband artikel 92bis, § 1, van het BWHI, dat instemming vereist voor o.m. samenwerkingsakkoorden die het Gewest zouden kunnen bezwaren.

Indien de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁴ moeten de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

7. In de aanhef van het indieningsbesluit wordt verwezen naar “het advies (...) van de Raad van State, gegeven op (...), met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”. In de adviesaanvraag werd evenwel om een advies verzocht binnen een termijn van dertig dagen, zodat niet naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, maar wel naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, moet worden verwezen.

8. In zowel het opschrift als in artikel 2 van het voorontwerp moet melding worden gemaakt van de datum van het samenwerkingsakkoord waarmee het voorontwerp instemming beoogt te verlenen, namelijk 9 februari 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 4

9. In artikel 4, § 1, tweede lid, 2°, van het samenwerkingsakkoord stemmen de woorden “wanneer dit mogelijk en relevant blijkt”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “lorsque cela s’avère pertinent”, in de Franse tekst. Deze discordantie zal moeten worden weggewerkt.¹⁵

Artikel 5

10. Luidens artikel 5, § 1, van het samenwerkingsakkoord worden de betrokken opdrachten “gefinancierd met de 20% van het sociaal waterfonds die de wateroperator verplicht is te reserveren ten gunste van de Federatie van OCMW’s, overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 houdende het deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering van water voorbehouden voor maatschappelijke doeleinden, zoals vervangen door artikel 7 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2022”.

¹⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt, of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹⁵ Er zal bovendien op moeten worden toegezien dat de indeling in leden van artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord identiek is in de Nederlandse en de Franse tekst, wat nu niet het geval is.

Ingeval de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zou beslissen om een einde te maken aan de voornoemde verplichting van de wateroperator om 20% van het sociaal waterfonds te reserveren of om dat percentage aan te passen en om daartoe artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 te wijzigen, kan dat gevolgen hebben voor de werkbaarheid van het bepaalde in artikel 5, § 1, van het samenwerkingsakkoord. Er zal in deze laatste bepaling dan weliswaar nog steeds worden verwezen naar artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008, zoals vervangen bij het besluit van 1 juni 2022, maar de desbetreffende verplichting van de wateroperator zal dan in voorkomend geval niet meer of niet meer in die mate bestaan volgens het laatstgenoemde besluit. Vraag is derhalve of de financieringsregeling in artikel 5, § 1, van het samenwerkingsakkoord niet beter op een autonome wijze, zonder verwijzing naar artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008, wordt uitgewerkt.

11. In artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord wordt melding gemaakt van “de verdeelsleutel die is vastgesteld in artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 houdende het deel van de inkomsten afkomstig van de tarifiering van water voorbehouden voor maatschappelijke doeleinden, zoals vervangen door artikel 7 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2022”.

De regeling van de verdeling van middelen onder de OCMW's dient, rekening houdend met de bevoegdheidsverdelende regels, in het samenwerkingsakkoord te worden opgenomen. Daartoe kan het volstaan om in het samenwerkingsakkoord te verwijzen naar de verdeling zoals die is geregeld in artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008, zoals dat momenteel geldt, d.w.z. “zoals [het is] vervangen bij het besluit van 1 juni 2022”. Het regelen van het verdelen van de middelen zou evenwel in de toekomst niet kunnen worden overgelaten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering door middel van een wijziging van artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008. Daarom kan in het samenwerkingsakkoord hoogstens worden volstaan met een verwijzing naar artikel 2, tweede lid, van het voornoemde besluit van 28 februari 2008, zoals dat nu geldt en vervangen is bij het besluit van 1 juni 2022.¹⁶ Een algemene verwijzing naar het besluit van 28 februari 2008, zonder vermelding van de nog van kracht zijnde wijzigende teksten, zou derhalve niet in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels. In de plaats van dergelijke algemene verwijzing zouden de regels met betrekking tot de verdeling van middelen onder de OCMW's in het samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen.

¹⁶ De verwijzing naar artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008, in artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord, dient bevoegdheidsrechtelijk derhalve statisch te blijven, zoals nu het geval is. Een zogeheten “dynamische” verwijzing die er – zoals de gemachtigde nochtans stelde – enkel toe strekt om een recente wijziging van artikel 2, tweede lid, van het betrokken besluit, in herinnering te brengen, waarbij het niet de bedoeling is dat toekomstige wijzigingen van die bepaling van de verwijzing worden uitgesloten, is hiermee niet in overeenstemming.

12. Er zou duidelijker uit de tekst van het samenwerkingsakkoord moeten blijken of artikel 5 ervan enkel betrekking heeft op de “opdrachten” bedoeld in artikel 4, § 2, van het akkoord, waarin uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van “opdrachten”, dan wel of erin ook wordt gerefereerd aan artikel 4, § 1, van het akkoord, waarin de term “opdrachten” niet voorkomt.

Artikel 6

13. Aangezien in artikel 1, g), van het samenwerkingsakkoord een omschrijving wordt gegeven van het begrip “besluit van 1 juni 2022” is het overbodig om in artikel 6, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord, het opschrift van dat besluit te herhalen. Er kan telkens worden volstaan met een verwijzing naar het “besluit van 1 juni 2022” zonder meer.

Artikelen 7 en 8

14. Aan het einde van artikel 7, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de overeenkomstsluitende partijen op basis van de periodieke evaluatie kunnen beslissen het akkoord te wijzigen. Een samenwerkingsakkoord kan in beginsel steeds worden gewijzigd door de betrokken partijen.¹⁷ Tenzij het de bedoeling zou zijn om de mogelijkheid tot wijziging van het voorliggende samenwerkingsakkoord te beperken tot het geval waarin dat op basis van de periodieke evaluatie gebeurt – wat dan duidelijker tot uiting zou moeten komen in de tekst van het akkoord – wordt de bepaling aan het einde van artikel 7, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord het best weggelaten.

15. Luidens artikel 8 van het samenwerkingsakkoord kunnen de bepalingen ervan op verzoek van een overeenkomstsluitende partij worden “herzien, met name op basis van het verslag bedoeld in artikel 7, om de opdrachten te herzien en zo nodig aan te vullen”.

Het is niet duidelijk op welke wijze de in artikel 8 bedoelde “herziening” zich precies verhoudt tot de “wijziging” die in artikel 7 wordt vermeld. Evenmin duidelijk is of een “herziening” steeds betrekking dient te hebben op de “opdrachten” en de eventuele “aanvulling” ervan, zoals artikel 8 van het samenwerkingsakkoord lijkt uit te schijnen. Ook kan de vraag rijzen of de “herziening” steeds een “verslag bedoeld in artikel 7 [van het samenwerkingsakkoord]” veronderstelt, dan wel of de “herziening” in nog andere gevallen kan gebeuren”.¹⁸

¹⁷ Wanneer het, zoals te dezen, gaat om een samenwerkingsakkoord waarmee de bevoegde wetgevers hun instemming moeten verlenen, dienen ook de wijzigingen die aan het samenwerkingsakkoord worden aangebracht, aan de instemming van die wetgevers te worden onderworpen, willen die wijzigingen gevolg hebben in de betrokken rechtsordes.

¹⁸ In artikel 8 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de herziening “met name op basis van het verslag bedoeld in artikel 7” (“notamment sur la base du rapport visé à l’article 7”) kan gebeuren, wat erop lijkt te duiden dat herziening niet steeds het bestaan van dergelijk verslag veronderstelt.

De tekst van het samenwerkingsakkoord behoeft nadere verduidelijking op deze punten.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération² entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune 'relatif à l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la mise en œuvre des mesures sociales dans le secteur de l'eau'³.

L'accord de coopération vise à régler la coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune en matière de protection sociale dans le cadre de la distribution d'eau. À cet effet, les parties contractantes s'engagent à se concerter pour harmoniser leurs politiques en la matière (article 2 de l'accord de coopération). Dans le cadre de l'objectif visé, la Commission communautaire commune confie aux CPAS les missions prévues dans le présent accord de coopération (article 3). Les CPAS représentés dans la fédération des CPAS élaborent conjointement avec l'opérateur de l'eau un programme d'actions sociales de lutte contre la précarité hydrique (article 4, § 1^{er}) et les CPAS exercent les missions énumérées (article 4, § 2). Le fonds social de l'eau est chargé du financement de ces missions (article 5). En outre, l'accord règle l'échange de données et d'informations entre les CPAS, la fédération des CPAS, l'opérateur de l'eau et Bruxelles Environnement (article 6). Enfin, l'accord de coopération contient des dispositions relatives à la résiliation, à l'évaluation, à la révision et au règlement des litiges (articles 7 à 9).

L'accord de coopération entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment émanant des parties contractantes (article 10).

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Le texte français utilise le terme « accord de coopération », tandis que le texte néerlandais parle d'un « samenwerkingsovereenkomst ». La terminologie utilisée dans le texte français concorde avec celle de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (« accord de coopération » ; « samenwerkingsakkoord ») contrairement à celle du texte néerlandais. Par conséquent, il vaudrait mieux adapter la terminologie utilisée dans ce dernier texte. Le présent avis utilise déjà le terme « samenwerkingsakkoord ».

³ Le délégué a fait savoir que l'accord de coopération a été signé le 9 février 2023.

COMPÉTENCE

3. L'accord de coopération concerne l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la mise en œuvre de mesures sociales dans le secteur de l'eau.

Les « mesures sociales » et l'« intervention sociale » sont définies à l'article 1^{er}, c) et d), de l'accord de coopération en faisant référence à l'article 38/1 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau'. Ce dernier article a été remplacé par l'article 6 de l'ordonnance du 24 décembre 2021 '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' ⁴.

Dans le cadre de l'élaboration de l'article 6 de l'ordonnance du 24 décembre 2021, l'avis 69.812/1-V du 18 août 2021 de la section de législation a observé ce qui suit concernant l'intervention des CPAS :

« 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).

(...)

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 En ce qui concerne l'« intervention sociale » visée, l'exposé des motifs du projet devenu l'ordonnance du 24 décembre 2021 précise ce qui suit :

« L'intervention sociale constitue une aide spécifique qui sera octroyée à partir du 1^{er} janvier 2022 aux usagers de l'eau identifiés comme étant en situation de précarité. Le choix a été fait de l'octroyer aux personnes qui sont déjà bénéficiaires d'une autre aide : l'intervention majorée dans le cadre des remboursements des prestations de soins de santé et médicaments. À l'heure actuelle, il est estimé que 27 % de la population bruxelloise bénéficie de ce régime d'aide. Dans certains cas, il s'agit d'un droit octroyé automatiquement (bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou de la GRAPA : 'BIM avantage'), dans d'autres cas il y a lieu d'en faire la demande auprès de sa mutuelle (l'octroi se fait en fonction des revenus du ménage : 'BIM revenus'). Dans ce dernier cas, il existe un risque de non-recours pour certains usagers de l'eau qui ne pourraient dès lors pas prétendre à l'intervention sociale pour le paiement des factures d'eau. L'enjeu réside dans la bonne communication à mettre en place de cette mesure et de pouvoir compter sur les relais sociaux pour avertir le public cible ». *Doc. parl.* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-22, n° A-430/1, p. 7.

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°, 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°, b, de la même loi spéciale, l'autorité fédérale est demeurée compétente pour 'les matières relatives aux centres publics d'aide sociale, régies 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 commune⁵ »⁶.

⁵ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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'.

⁶ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-22, n° A-430/1, pp. 28-29.

Les dispositions précitées de l'article 38/1, §§ 2, alinéas 5 et 10, et 4, ont été reproduites telles quelles dans le texte définitif de l'ordonnance du 24 décembre 2021 ⁷. La conclusion d'un accord de coopération a toutefois été annoncée dans l'exposé des motifs concerné ⁸.

4. Dans l'avis 70.678/1 du 31 janvier 2022 sur ce qui est devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 'portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau', la section de législation a rappelé la répartition de compétence évoquée au point 3 dans les termes suivants :

« 3.1. Le dispositif en projet peut en principe s'inscrire dans les compétences régionales dont il est fait mention à 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' et qui concernent la protection de l'environnement, dont l'eau, et la protection 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. Il convient toutefois de noter ce qui suit.

3.2. L'article 1^{er}, § 2, en projet, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 (article 6, second tiret, du projet), impose des obligations d'information notamment aux CPAS et à la Fédération de CPAS constituée au sein de l'ASBL Brulocalis.

L'article 2, en projet, de l'arrêté précité (article 7 du projet) prévoit le versement d'un montant annuel aux fédérations précitées et règle la répartition de certains montants entre les CPAS.

Dans son avis 69.812/1-V du 18 août 2021, la section de législation a observé précédemment au sujet de l'intervention des CPAS que la région excéderait sa compétence en confiant des missions aux CPAS ou en prévoyant une forme de financement de ces derniers ⁹.

En ce qui concerne les obligations d'information et le financement des CPAS inscrites respectivement dans les articles 6, second tiret, et 7 du projet, le délégué s'est référé à un accord de coopération qui doit encore être conclu avec la Commission communautaire commune ¹⁰.

Tant qu'un tel accord n'a pas été conclu, il n'appartient pas au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'imposer unilatéralement les obligations d'information

⁷ L'article 4, § 2, 3^o, de l'accord de coopération vise l'article 38/1, §§ 2, alinéa 10, et 4, de l'ordonnance du 20 octobre 2006.

⁸ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-22, n° A-430/1, pp. 3-4.

⁹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Avis C.E. 69.812/1-V du 18 août 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 24 décembre 2021 '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', observations 4.1 à 4.3 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.Cap., 2021-22, n° A-430/1, pp. 28-29).

¹⁰ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Il a déjà été fait mention d'un tel accord de coopération au cours des travaux préparatoires de la disposition qui est devenue l'actuel article 38/1, § 2, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 : « La part du fonds qui serait octroyée aux CPAS pour leur permettre de mettre en œuvre cette aide sera couverte par un accord de coopération entre la Région et la COCOM afin de ne pas porter atteinte aux règles répartitrices des compétences entre Communautés et Régions, et suivre ainsi l'avis du Conseil d'État (point 4.2) » (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-22, n° A-430/1, p. 11).

concernées et d'arrêter la répartition des ressources entre les CPAS. En outre, l'examen des articles 6, second tiret, et 7 du projet, requiert que le dispositif juridique soit complet et définitif, ce qui n'est pas le cas en l'absence d'un accord de coopération. La section de législation se voit donc contrainte de ne pas tenir compte des deux dispositions précitées dans son examen du projet ¹¹ ».

L'avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération ainsi annoncé est actuellement soumis pour avis.

5. S'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, l'accord de coopération se fonde sur 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' ¹² (LSRI) en ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle de l'eau, et en ce qui concerne la protection 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.

En ce qui concerne la Commission communautaire commune, l'accord de coopération se fonde sur l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la LSRI, sur la base de la politique d'aide sociale qui lui incombe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

FORMALITÉS

6. À la question de savoir si l'avis de l'inspection des Finances sur l'avant-projet d'ordonnance a été sollicité et si ledit avant-projet a reçu l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions, le délégué a répondu en ces termes :

« Il a été considéré que l'accord de coopération, en lui-même, n'avait pas d'implication budgétaire de sorte que l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été spécifiquement sollicités. Les mesures prévues dans l'accord de coopération viennent uniquement préciser des modalités d'actions budgétaires qui sont déjà prévues dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (et dans l'ordonnance du 24 décembre 2021 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). Ces deux derniers textes ont fait l'objet d'avis de l'Inspection des Finances et de l'accord du Ministre du Budget compte tenu de leur implication budgétaire. Les mesures prévues dans le présent accord de coopération entrent dans l'enveloppe budgétaire validée au niveau de cet arrêté et de cette ordonnance ».

L'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du

¹¹ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Dès l'instant où la portée des deux dispositions aura été arrêtée du fait de la conclusion de l'accord de coopération envisagé, ces dispositions seront à nouveau soumises pour avis à la section de législation afin de se conformer à la règle énoncée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

¹² Combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

budget' dispose que, sauf dans un certain nombre de cas exceptionnels, « sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances les avant-projets d'ordonnance, les avant-projets d'arrêté, de circulaire ou de décision pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ou qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ». Selon l'article 10, § 1^{er}, du même arrêté, l'accord budgétaire préalable du Ministre du Budget est en outre requis pour « les avant-projets d'ordonnance, les projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision : 1° pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ; 2° qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ; (...) ».

La réponse du délégué considère que l'avis de l'Inspection des Finances n'est pas requis pour l'assentiment visé à l'accord de coopération. À cet égard, le délégué renvoie aux avis et aux accords budgétaires donnés lors de l'élaboration de l'ordonnance précitée du 24 décembre 2021 ainsi qu'à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022, également précité.

Cependant, les textes auxquels se réfère le délégué ne sont pas conformes aux règles répartitrices de compétence sans un accord de coopération qui, en son article 5, contient des dispositions financières. L'assentiment par l'ordonnance est précisément requis pour que cette disposition financière puisse se concrétiser¹³. Par conséquent, conformément aux articles 10, § 1^{er}, et 32 de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006, l'avant-projet d'ordonnance doit encore être soumis à l'avis de l'inspection des Finances et, en outre, l'accord budgétaire devra encore être demandé.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation¹⁴, les dispositions ainsi modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

7. Le préambule de l'arrêté de présentation vise « l'avis du Conseil d'État, donné le [...], en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ». Toutefois, dans la demande d'avis, un avis a été demandé dans un délai de trente jours, de sorte qu'il y a lieu de viser non pas l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, mais bien l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État.

8. Tant l'intitulé que l'article 2 de l'avant-projet doivent mentionner la date de l'accord de coopération auquel l'avant-projet entend donner assentiment, à savoir le 9 février 2023.

¹³ Voir, à cet égard, l'article 92bis, § 1^{er}, LSRI, qui requiert l'assentiment notamment pour les accords de coopération qui pourraient grever la Région.

¹⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 4

9. À l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'accord de coopération, les mots « lorsque cela s'avère pertinent » dans le texte français ne coïncident pas avec les mots « wanneer dit mogelijk en relevant blijkt » figurant dans le texte néerlandais. Cette discordance devra être éliminée¹⁵.

Article 5

10. Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, de l'accord de coopération, les missions concernées « sont financées par les 20 % du fonds social de l'eau que l'opérateur de l'eau est tenu de réserver au bénéfice de la fédération des CPAS, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 portant sur la part des recettes générées par la tarification de l'eau à affecter à des fins sociales, tel que remplacé par l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 ».

Si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décidait de mettre fin à l'obligation précitée de l'opérateur de l'eau de réserver 20% du fonds social de l'eau ou d'adapter ce pourcentage et de modifier à cet effet l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008, cela pourrait avoir des conséquences sur l'applicabilité de l'article 5, § 1^{er}, de l'accord de coopération. Certes, cette dernière disposition fera dans ce cas toujours référence à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008, remplacé par l'arrêté du 1^{er} juin 2022, mais l'obligation en question de l'opérateur de l'eau le cas échéant, n'existera plus ou plus dans cette mesure, selon l'arrêté cité en dernier. La question se pose dès lors de savoir s'il ne vaudrait pas mieux élaborer le régime de financement prévu à l'article 5, § 1^{er}, de l'accord de coopération de manière autonome, sans référence à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008.

11. L'article 5, § 2, de l'accord de coopération fait mention de « la clef de répartition fixée à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 portant sur la part des recettes générées par la tarification de l'eau à affecter à des fins sociales, tel que remplacé par l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 ».

Compte tenu des règles répartitrices de compétences, la règlement de la répartition des moyens entre les CPAS doit être inséré dans l'accord de coopération. À cet effet, il peut suffire que l'accord de coopération fasse référence à la répartition telle qu'elle est réglée à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008, tel qu'il s'applique actuellement, c'est-à-dire « tel qu'[il a été] remplacé par l'arrêté du 1^{er} juin 2022 ». Toutefois, le règlement de la répartition des moyens ne pourrait pas être confié dans le futur au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par la voie d'une

¹⁵ En outre, on veillera à ce que la division en alinéas de l'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération soit identique dans les textes français et néerlandais, ce qui n'est pas le cas actuellement.

modification de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008. C'est pourquoi une référence à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté précité du 28 février 2008, tel qu'il s'applique actuellement et tel qu'il a été remplacé par l'arrêté du 1^{er} juin 2022, peut tout au plus suffire dans l'accord de coopération¹⁶. Une référence générale à l'arrêté du 28 février 2008, sans mention des textes modificatifs encore en vigueur, ne serait dès lors pas conforme aux règles répartitrices de compétences. Au lieu d'une telle référence générale, les règles relatives à la répartition des moyens entre les CPAS devraient être insérées dans l'accord de coopération.

12. Le texte de l'accord de coopération devrait indiquer plus clairement si son article 5 porte uniquement sur les « missions » visées à l'article 4, § 2, de l'accord qui fait expressément mention de « missions », ou s'il se réfère également à l'article 4, § 1^{er}, de l'accord, dans lequel le mot « missions » n'apparaît pas.

Article 6

13. Dès lors que l'article 1^{er}, g), de l'accord de coopération définit la notion d'« arrêté du 1^{er} juin 2022 », il est superflu de rappeler l'intitulé de cet arrêté dans l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de l'accord de coopération. Une simple référence à l'« arrêté du 1^{er} juin 2022 » peut chaque fois suffire.

Articles 7 et 8

14. L'article 7, alinéa 2, *in fine*, de l'accord de coopération dispose que les parties contractantes peuvent décider de modifier l'accord sur la base de l'évaluation périodique. En principe, un accord de coopération peut toujours être modifié par les parties concernées¹⁷. Sauf si l'intention est de limiter la possibilité de modifier l'accord de coopération à l'examen au cas dans lequel cette modification intervient sur la base de l'évaluation périodique – ce qui devrait alors ressortir plus clairement du texte de l'accord –, il vaudrait mieux omettre la disposition à la fin de l'article 7, alinéa 2, de l'accord de coopération.

15. Selon l'article 8 de l'accord de coopération, ses dispositions « peuvent être revues à la requête de toute [p]artie contractante, notamment sur la base du rapport visé à l'article 7 afin de revoir les missions et de les compléter le cas échéant ».

¹⁶ À l'article 5, § 2, de l'accord de coopération, la référence à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008, inscrite, doit dès lors rester statique du point de vue de la répartition des compétences, comme tel est le cas actuellement. Une référence dite « dynamique » qui – comme l'a pourtant déclaré le délégué – vise uniquement à rappeler une modification récente de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté concerné, l'intention n'étant pas d'exclure de la référence les modifications futures de cette disposition, n'est pas conforme à ce principe.

¹⁷ Lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'un accord de coopération auquel les législateurs compétents doivent porter assentiment, il est nécessaire que les modifications apportées à l'accord de coopération soient également soumises à l'assentiment de ces législateurs pour qu'elles puissent produire leurs effets dans les ordres juridiques concernés.

On n'aperçoit pas comment la « révision » visée à l'article 8 s'articule exactement avec la « modification » dont fait état l'article 7. On n'aperçoit pas non plus si une « révision » doit toujours porter sur les « missions » et leur « complément » éventuel, comme l'article 8 de l'accord de coopération semble le laisser entendre. On peut aussi se demander si la « révision » suppose toujours un « rapport visé à l'article 7 [de l'accord de coopération] », ou si la « révision » peut avoir lieu dans d'autres cas encore ¹⁸.

Le texte de l'accord de coopération nécessite des précisions sur ces points.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁸ L'article 8 de l'accord de coopération dispose que la révision peut avoir lieu « notamment sur la base du rapport visé à l'article 7 » (« met name op basis van het verslag bedoeld in artikel 7 »), ce qui semble indiquer que la révision ne suppose pas toujours l'existence d'un tel rapport.