KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 november 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater, afkomstig van de kalvermesterijen", heeft op 14 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 18 novembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions sectorielles de déversement, dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant du secteur de l'engraissement des veaux", a donné le 14 octobre 1987 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota" is het ontwerp-besluit een nieuwe versie van een eerder aan de Raad van State voorgelegd ontwerp, waarover op 4 november 1985 advies werd gegeven onder nr. L. 17.034/8.

In de nieuwe versie worden inzonderheid de bepalingen van het eerste ontwerp weggelaten waarbij een absoluut verbod tot lozing van afvalwater afkomstig van de kalvermesterijen werd opgelegd - voor welk verbod, volgens het eerdervermelde advies L. 17.034/8, geen rechtsgrond kan worden gevonden in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

Dat absolute lozingsverbod wordt in het thans voorgelegde ontwerp vervangen door een bepaling die verbiedt "de inhoud van de gierputten, het mengmest en het mest (lees : de mengmest en de mest)" in te brengen in het afvalwater dat geloosd wordt in de gewone oppervlaktewateren (artikel 4, tweede lid) en door een bepaling die verbiedt de mest in te brengen in het afvalwater dat geloosd wordt in de openbare riolen (artikel 7).

De aldus geformuleerde bepalingen kunnen worden ingepast in de door artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 aan de Koning opgedragen bevoegdheid om de algemene reglementen vast te stellen inzake de openbare riolen en de lozing van afvalwater in de wateren van het openbaar hydrografisch net en in de kustwateren.

.../...

Bij de redactie van het nieuwe ontwerp blijkt ook rekening te zijn gehouden met de overige opmerkingen welke in het advies L. 17.034/8 werden gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

In de "verklarende nota" wordt gesteld dat de ontworpen regeling - ter inachtneming van het voorschrift van artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - op 9 september 1986 aan de Gewestexecutieven werd voorgelegd, doch dat "geen enkel antwoord (is) toegekomen binnen de termijn van 15 dagen zoals bepaald in het protocol-akkoord van 7 januari 1986".

In het derde lid van de aanhef van het ontwerp wordt daarom alleen vermeld dat "de Gewestexecutieven op 9 september 1986 om advies verzocht werden".

De Regering blijkt zich ter zake te beroepen op artikel 5 van het protocol tot regeling van de raadplegingen van de Executieven door de Regering en omgekeerd : luidens dat artikel 5 wordt de geraadpleegde overheid geacht in te stemmen met de te nemen beslissing, indien ze geen antwoord verstrekt binnen de in de artikelen 3 of 4 van het protocol gestelde termijnen van 15 werkdagen of - bij dringende noodzaak - van 5 werkdagen.

In dit verband dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

.../...

In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat de rigoureuze toepassing (1) van de vermelde bepalingen van het protocol er in bepaalde omstandigheden kan op neerkomen dat het voorschrift van artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet onmogelijk naar behoren kan worden nageleefd. Wanneer een dossier bijzonder ingewikkeld of omvangrijk is of wanneer tegelijkertijd verscheidene dossiers zouden worden overgemaakt aan de Executieven, kan immers een termijn van 15 werkdagen - en a fortiori een termijn van 5 werkdagen - volkomen ontoereikend zijn voor een grondig onderzoek.

Hoewel kan worden aangenomen dat de Executieven met de Regering afspraken kunnen maken omtrent de procedure welke moet worden gevolgd voor de door de bijzondere wet opgelegde raadplegingen - en derhalve ook omtrent de daarbij in acht te nemen termijnen -, kunnen de Executieven evenwel niet geacht worden gemachtigd te zijn om zich te verbinden zodanige termijnen in acht te nemen dat een ernstige advisering in redelijkheid onmogelijk wordt - net zomin als de Executieven met de Regering zouden kunnen overeenkomen dat ze in bepaalde gevallen helemaal niet zouden moeten geraadpleegd worden.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de Regering er ten onrechte lijkt van uit te gaan dat, overeenkomstig artikel 3 van het protocol, de hier bedoelde "adviezen" bij de Staatssecretaris voor Leefmilieu moeten

.../...

---

(1) In talrijke gelijkaardige zaken heeft de Regering zich niet beroepen op artikel 5 van het protocol, maar heeft ze integendeel herhaaldelijk rappelbrieven gestuurd aan de Executieven en rekening gehouden met adviezen die haar buiten de termijn bepaald in artikel 3 van het protocol werden toegestuurd.

toekomen binnen de 15 kalenderdagen na de adviesaanvraag : luidens de vermelde bepaling van het protocol moet immers het antwoord van de Executieven "binnen een termijn van 15 werkdagen (niet : kalenderdagen) na datum van ontvangst van de vraag (niet : verzending van de vraag) (worden) overgemaakt aan (niet : toekomen bij) de Regering of ... het betrokken Lid".

Uit aan de Raad van State meegedeelde stukken is gebleken dat in casu, enerzijds, de Vlaamse Executieve op 26 september 1986 een advies, dat ze op 24 september heeft gegeven, heeft toegezonden aan de Staatssecretaris voor Leefmilieu en dat, anderzijds, de Waalse Gewestexecutieve op 2 oktober 1986 advies heeft gegeven over de ontworpen regeling.

Het advies van de Vlaamse Executieve blijkt derhalve alleszins binnen de in artikel 3 van het protocol bepaalde termijn te zijn overgemaakt aan de Staatssecretaris voor Leefmilieu (1).

De derde aanhefverwijzing, waarin alleen wordt vermeld dat "de Gewestexecutieven op 9 september 1986 om advies verzocht werden", dient derhalve op zijn minst te worden aangevuld met een verwijzing naar het eerdervermelde advies van de Vlaamse Executieve. Om betwistingen

.../...

---

(1) Ook als de termijn van 15 werkdagen ingaat op dinsdag 9 september 1986, verstrijkt hij pas op maandag 29 september.

als bedoeld in de eerste opmerking hiervoren te vermijden (1), verdient het bovendien aanbeveling ook het advies van de Waalse Gewestexecutieve te vermelden.

Artikel 7.

Terwijl in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, met betrekking tot de lozing in de gewone oppervlaktewateren, wordt bepaald dat de inhoud van de gierputten, de mengmest en de mest vanaf 1 januari 1989 niet meer mogen worden ingebracht in het afvalwater, wordt luidens artikel 7, wat de lozing in de openbare riolen betreft, het verbod, enerzijds, beperkt tot het inbrengen van de mest in het afvalwater, doch gaat dat verbod, anderzijds, in op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

Dit betekent dat, ook na 1 januari 1989, de inhoud van de gierputten en de mengmest mogen worden ingebracht in het afvalwater dat in de openbare riolen wordt geloosd.

In tegenstelling tot wat wordt bepaald voor de lozing in de gewone oppervlaktewateren, zullen echter de in het ontwerp vastgestelde aanvullende en afwijkende lozingsvoorwaarden (zie de artikelen 2 en 3, enerzijds, en

.../...

---

(1) Uit het aan de Raad meegedeelde advies van de Waalse Gewestexecutieve lijkt te kunnen worden opgemaakt dat tegelijkertijd vier ontwerpen aan de Executieve werden overgelegd.

de artikelen 5 en 6, anderzijds), ook na 1 januari 1989, van toepassing blijven op de lozingen in de openbare riolen.

Aan de Raad van State kon geen afdoende verklaring worden gegeven voor die uiteenlopende regelingen voor beide wijzen van lozing.

Artikel 8.

Luidens dit artikel zijn de "sectoriële" lozingsvoorwaarden vastgesteld op basis van een specifiek referentievolume van het effluent van 20 liter per dier en per dag.

Aangezien uit artikel 9, § 5, a), vierde lid, van het algemeen reglement van 3 augustus 1976 volgt dat het specifiek referentievolume ook "geldt ... voor de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de beschouwde sectoren", is het verkieslijk - ten einde interpretatiemoeilijkheden te voorkomen - in de ontworpen bepaling het woord "sectoriële" te schrappen.

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Ainsi qu'il ressort de la "note explicative" jointe à la demande d'avis, l'arrêté en projet est une nouvelle version d'un projet qui a été soumis précédemment au Conseil d'Etat et qui a fait l'objet de l'avis n° L. 17.034/8 du 4 novembre 1985.

La nouvelle version a plus spécialement abandonné les dispositions du premier projet qui prévoyaient l'interdiction absolue de déverser "des eaux usées provenant du secteur de l'engraissement des veaux", interdiction qui, selon l'avis L. 17.034/8 susmentionné, ne peut trouver de fondement légal dans la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Dans le projet actuellement soumis pour avis, cette interdiction absolue de déversement est remplacée par une disposition interdisant d'introduire "le contenu des fosses à purin, le lisier et le fumier" dans les eaux usées qui sont déversées dans les eaux de surface ordinaires (article 4, alinéa 2), et par une disposition interdisant d'introduire le fumier dans les eaux usées déversées dans les égouts publics (article 7).

Les dispositions ainsi formulées peuvent s'inscrire dans le cadre du pouvoir que l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 attribue au Roi d'établir les règlements généraux relatifs aux égouts publics et aux déversements d'eaux usées dans les eaux du réseau hydrographique public et des eaux côtières.

On semble aussi avoir tenu compte, lors de la rédaction de la nouvelle version, des autres observations formulées dans l'avis L. 17.034/8.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

La "note explicative" signale que la réglementation en projet - dans le respect de la disposition de l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - a été soumise pour avis aux Exécutifs régionaux le 9 septembre 1986, mais "qu'aucune réponse n'est parvenue dans les 15 jours comme prévu par le protocole d'accord du 7 janvier 1986".

Pour cette raison, l'alinéa 3 du préambule du projet mentionne uniquement que "les avis des Exécutifs régionaux ont été demandés le 9 septembre 1986".

Le Gouvernement paraît s'autoriser en l'espèce de l'article 5 du protocole réglant les consultations des Exécutifs par le Gouvernement et vice-versa : aux termes de cet article 5, l'autorité consultée est réputée se rallier à la décision à prendre si elle ne fournit pas de réponse dans les délais de 15 jours ouvrables ou - en cas d'urgence - de 5 jours ouvrables, fixés aux articles 3 ou 4 du protocole.

A cet égard, il convient de formuler les observations suivantes.

.../...

Il y a lieu, tout d'abord, de relever que l'application rigoureuse (1) des dispositions citées du protocole peut, dans des circonstances déterminées, aboutir à l'impossibilité de respecter dûment le prescrit de l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale. Lorsqu'un dossier est particulièrement compliqué ou volumineux, ou lorsque plusieurs dossiers seraient transmis simultanément aux Exécutifs, un délai de 15 jours ouvrables - et, à plus forte raison, un délai de 5 jours ouvrables - peut, en effet, s'avérer totalement insuffisant pour procéder à un examen approfondi.

Si l'on peut admettre que les Exécutifs puissent convenir avec le Gouvernement de la procédure à suivre pour les consultations imposées par la loi spéciale - et, partant, également des délais à respecter à cet effet -, on ne peut toutefois considérer qu'il serait permis aux Exécutifs de s'engager à respecter des délais tels qu'il leur est raisonnablement impossible d'émettre un avis dans des conditions sérieuses, pas plus que les Exécutifs ne pourraient convenir avec le Gouvernement qu'il ne faudrait pas du tout les consulter dans des cas déterminés.

.../...

(1) Dans de nombreuses affaires similaires, le Gouvernement n'a pas invoqué l'article 5 du protocole, mais a, au contraire, envoyé à plusieurs reprises des lettres de rappel aux Exécutifs et il a tenu compte des avis qui lui avaient été envoyés après l'expiration du délai fixé à l'article 3 du protocole.

En second lieu, il convient de relever que le Gouvernement semble, à tort, partir de l'idée que, conformément à l'article 3 du protocole, les "avis" dont il est question ici doivent parvenir au Secrétaire d'Etat à l'Environnement dans les 15 jours de calendrier qui suivent la demande d'avis : aux termes de la disposition mentionnée du protocole, la réponse des Exécutifs doit, en effet, "être transmise (et non : parvenir) au Gouvernement ou au membre concerné dans un délai de 15 jours ouvrables (et non de 15 jours de calendrier) à dater de la réception (et non de l'envoi) de la demande".

En l'occurrence, il ressort des documents communiqués au Conseil d'Etat, d'une part, que l'Exécutif flamand a émis un avis le 24 septembre 1986 et l'a transmis au Secrétaire d'Etat à l'Environnement le 26 septembre 1986, et, d'autre part, que l'Exécutif régional wallon a donné son avis sur la réglementation en projet le 2 octobre 1986.

L'avis de l'Exécutif flamand s'avère donc, en tout état de cause, avoir été transmis au Secrétaire d'Etat à l'Environnement dans le délai fixé à l'article 3 du protocole (1).

.../...

---

(1) Le délai de 15 jours ouvrables, même s'il prend cours le mardi 9 septembre 1986, n'expire que le lundi 29 septembre.

L'alinéa 3 du préambule, qui mentionne uniquement que "les avis des Exécutifs régionaux ont été demandés le 9 septembre 1986", doit donc à tout le moins être complété par une référence à l'avis susmentionné de l'Exécutif flamand. Pour éviter des contestations du genre de celles dont il est question à la première observation formulée ci-dessus (1), il est recommandé de mentionner également l'avis de l'Exécutif régional wallon.

Article 7.

Alors que l'article 4, alinéa 2, du projet dispose, en ce qui concerne le déversement des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, que le contenu des fosses à purin, le lisier et le fumier ne peuvent plus être introduits dans les eaux usées à partir du 1er janvier 1989, l'article 7 prévoit, en ce qui concerne le déversement dans les égouts publics, que l'interdiction, d'une part, est limitée à l'introduction de fumier dans les eaux usées, mais que, d'autre part, elle prend cours, à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Cela signifie que le contenu des fosses à purin et le lisier pourront encore être introduits dans les eaux usées déversées dans les égouts publics après le 1er janvier 1989.

.../...

---

(1) Il semble que l'on puisse inférer de l'avis de l'Exécutif régional wallon communiqué au Conseil d'Etat que quatre projets ont été simultanément soumis pour avis à cet Exécutif.

Toutefois, contrairement à ce qui est disposé pour le déversement dans les eaux de surface ordinaires, les conditions complémentaires et dérogatoires de déversement, fixées dans le projet (voir les articles 2 et 3, d'une part, et les articles 5 et 6, d'autre part), restent applicables aux déversements dans les égouts publics, même après le 1er janvier 1989.

Aucune explication adéquate n'a pu être fournie au Conseil d'Etat quant à cette divergence des réglementations respectives des deux modes de déversement.

Article 8.

Aux termes de cet article, les conditions "sectorielles" de déversement sont fixées en fonction d'un volume spécifique de référence de l'effluent de 20 litres par bête et par jour.

Etant donné qu'il résulte de l'article 9, § 5, a), du règlement général du 3 août 1976 que le volume spécifique de référence "est aussi valable pour les conditions générales applicables aux secteurs considérés", il est préférable, afin d'éviter des problèmes d'interprétation, de supprimer le mot "sectorielles" dans la disposition en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,

J. HERBOTS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VANDE LANOTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

Messieurs : premier président,

conseillers d'Etat,

assesseurs de la section de législation,

Madame : greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. J. VANDE LANOTTE, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.