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 15 september 1987 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de basiskwaliteitsnormen voor de wateren van het openbaar hydrografisch net en tot aanpassing van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater", heeft op 18 september 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 15 septembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant des normes de qualité de base pour les eaux du réseau hydrographique public et portant adaptation de l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales", a donné le 18 septembre 1987 l'avis suivant :

Zoals zijn opschrift aangeeft, strekt het ontwerp-besluit ertoe, enerzijds, de basiskwaliteitsnormen - de zgn. "immissienormen" - te bepalen waaraan de wateren van het openbaar hydrografisch net moeten beantwoorden en, anderzijds, in het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater, bepalingen in te voegen krachtens welke de in dat besluit bedoelde lozingsvoorwaarden en de bijzondere voorwaarden welke worden opgelegd in de lozingsvergunningen, rekening moeten houden met de eerdervermelde basiskwaliteitsnormen.

Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in de aanhef van het ontwerp-besluit artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging aangewezen, luidens welke bepaling de Koning de algemene reglementen vaststelt inzake de openbare riolen en de lozing van afvalwater in de wateren van het openbaar hydrografisch net en in de kustwateren.

Met betrekking tot de vraag of de wet van 26 maart 1971 de wettelijke grondslag kan vormen voor het vaststellen van zgn. "immissienormen", dient de aandacht te worden gevestigd op de stelling die de Regering ter zake heeft ingenomen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de algemene en sectoriële immissienormen inzake de bescherming van de oppervlaktewateren (Parl. St., Senaat, 278 (1981-1982) - nr. 1). In dat document stelde de Regering met name dat de wet van 26 maart 1971 alleen toelaat de normen vast te stellen waaraan het afvalwater moet beantwoorden dat

.../...

in de oppervlaktewateren wordt geloosd - de zgn. "emissie-normen" -, doch dat die wet "geen enkele bepaling (bevat) op grond waarvan de immissie gereglementeerd kan worden".

De Raad van State kan slechts vaststellen dat de Wetgevende Kamers die beperkende interpretatie nopens de draagwijdte van de wet van 26 maart 1971 zijn bijgetreden door de goedkeuring van het bedoelde wetsontwerp, dat de wet van 24 mei 1983 is geworden betreffende de algemene normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen van oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden.

Op grond van die door de wetgever zelf gegeven interpretatie moet dan ook worden geconcludeerd dat artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 niet de rechtsgrond kan vormen voor het vaststellen van de in het ontwerp-besluit bedoelde kwaliteitsnormen.

Hoewel de eerdervermelde wet van 24 mei 1983 de Koning machtigt om "immissienormen" vast te stellen, geldt die machtiging luidens de uitdrukkelijke bepaling van het eerste lid van het enige artikel van die wet niet voor het vaststellen van normen waaraan het oppervlaktewater in het algemeen moet voldoen, maar is ze integendeel beperkt tot het vaststellen van dergelijke normen voor "oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden".

De ontworpen regeling, die luidens artikel 1 van het ontwerp-besluit zou van toepassing zijn "op alle wateren

.../...

van het openbaar hydrografisch net" - ongeacht voor welke doeleinden die wateren bestemd zijn -, blijkt derhalve evenmin te kunnen worden ingepast in de door de wet van 24 mei 1983 aan de Koning opgedragen bevoegdheid.

Overigens moet erop worden gewezen dat de in de wet van 24 mei 1983 bedoelde koninklijke besluiten in Ministerraad moeten worden overlegd en slechts na raadpleging van de Gewestexecutieven kunnen worden genomen, welke vormvoorschriften bij de totstandkoming van het ontwerp niet werden in acht genomen.

Ainsi que l'énonce son intitulé, l'arrêté en projet a pour but, d'une part, de fixer les normes de qualité de base - appelées "normes d'immission" - auxquelles doivent répondre les eaux du réseau hydrographique public et, d'autre part, d'insérer dans l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, certaines dispositions en vertu desquelles les conditions de déversement visées dans cet arrêté et les conditions particulières imposées dans les autorisations de déversement doivent tenir compte des normes de qualité de base susmentionnées.

Le préambule de l'arrêté en projet invoque comme fondement légal de la réglementation envisagée, l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Aux termes de cette disposition, le Roi établit les règlements généraux relatifs aux égouts publics et aux déversements d'eaux usées dans les eaux du réseau hydrographique public et dans les eaux côtières.

En ce qui concerne la question de savoir si la loi du 26 mars 1971 peut constituer le fondement légal pour la fixation des normes dites "d'immission", il convient d'attirer l'attention sur la thèse que le Gouvernement a adoptée en la matière dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux normes générales et sectorielles d'immission en matière de protection des eaux de surface (Doc. parl., Sénat, 278 (1981-1982) - n° 1). Dans ce document, le Gouvernement déclare notamment que la loi du 26 mars 1971 autorise uniquement la fixation des normes auxquelles doivent répondre les eaux usées déversées dans les eaux de surface - les normes dites "d'émission" -, mais qu'elle "ne contient aucune disposition permettant de réglementer l'immission".

.../...

Le Conseil d'Etat ne peut que constater qu'en adoptant le projet de loi visé, qui est devenu la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés, les Chambres législatives se sont ralliées à cette interprétation restrictive de la portée de la loi du 26 mars 1971.

Sur la base de cette interprétation, donnée par le législateur lui-même, il convient dès lors de conclure que l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 ne peut constituer le fondement légal pour la fixation des normes de qualité prévues par l'arrêté en projet.

Bien que la loi précitée du 24 mai 1983 confère au Roi le pouvoir de déterminer les "normes d'immission", cette habilitation, aux termes de la disposition expresse de l'alinéa 1er de l'article unique de cette loi, ne vise pas la fixation de normes auxquelles doivent satisfaire les eaux de surface en général; elle se limite, au contraire, à la fixation de pareilles normes pour "les eaux de surface à usages déterminés".

La réglementation envisagée, qui serait applicable, selon l'article 1er de l'arrêté en projet, "à toutes les eaux du réseau hydrographique public" - quels que soient les usages auxquels ces eaux sont destinées - ne paraît dès lors pas davantage pouvoir s'inscrire dans le cadre de la compétence attribuée au Roi par la loi du 24 mai 1983.

.../...

Par ailleurs, il convient de souligner que les arrêtés royaux prévus par la loi du 24 mai 1983 doivent être délibérés en Conseil des Ministres et ne peuvent être pris qu'après consultation des Exécutifs régionaux, formalités qui n'ont pas été observées lors de l'élaboration du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

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.

La chambre était composée de

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 GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.