CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
28-12-1987
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

LV.

L. 17.653/8.

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, van afvalwater, afkomstig van de sector steengroeven, cementbedrijven, zandgroeven en ondernemingen van baggerwerken", heeft op 17 juni 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, des eaux usées provenant du secteur des carrières, cimenteries, sablières et entreprises de dragage", a donné le 17 juin 1987 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota" is het ontwerp een nieuwe versie van een eerder aan de Raad van State voorgelegd ontwerp, waarover op 30 april 1986 advies werd gegeven onder nr. L. 17.243/8.

De nieuwe versie verschilt inzonderheid van het eerste ontwerp doordat thans uitdrukkelijk wordt bepaald dat de in artikel 2 vastgestelde sectoriële lozingsvoorwaarden alleen gelden voor de ondernemingen "die het afvalwater in bezinkingsvijvers behandelen".

Bij de redactie van het nieuwe ontwerp blijkt grotendeels rekening te zijn gehouden met de vormopmerkingen welke in het advies L. 17.243/8 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) verstrekt binnen de termijn van 15 dagen zoals gevraagd wordt 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.

.../...

---

(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.

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 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 als bedoeld in de eerste opmerking hiervoren te vermijden (2), verdient het bovendien aanbeveling ook het advies van de Waalse Gewestexecutieve te vermelden.

Artikelen 1 en 2.

De in fine van de inleidende zin van artikel 2 opgenomen bepaling luidens welke de ontworpen sectoriële lozingsvoorwaarden alleen toepassing vinden "in het geval van de bedrijven die het afvalwater in bezinkingsvijvers behandelen", is een bepaling tot nadere afbakening van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling en dient derhalve logischerwijze in artikel 1 te worden opgenomen.

+

.../...

---

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

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

Aangezien verder in het besluit niet meer wordt verwezen naar het algemeen reglement van 3 augustus 1976, schrappe men in dezelfde inleidende zin de woorden "hierna "het algemeen reglement" genoemd".

+

De in artikel 2, 2°, opgenomen bepaling luidens welke de bedrijven verplicht zijn een windmeter ter beschikking te stellen, kan niet worden aangemerkt als een "afwijking van de voorwaarden vastgesteld in artikel 7, 5°, a) en b), van het ... algemeen reglement", zoals in de inleidende zin van artikel 2 wordt gesteld.

Het ware derhalve verkieslijk de bedoelde bepaling - zoals in het eerste ontwerp - in een afzonderlijk artikel op te nemen.

De redactie van artikel 2 moet dienovereenkomstig worden aangepast : men schrappe de vermelding "1°" en men late de bepaling welke aanvangt met de woorden "mogen in het geloosde water ..." aansluiten met wat voorafgaat.

Artikel 5.

Tenzij wordt ingegaan op de hiervoren met betrekking tot artikel 2, 2°, gedane suggestie, moet dit artikel worden vernummerd tot artikel 4.

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. 17.243/8 du 30 avril 1986.

La nouvelle version se distingue du premier projet plus particulièrement en ce qu'il est expressément disposé, à présent, que les conditions sectorielles de déversement fixées à l'article 2 s'appliquent uniquement aux entreprises "qui traitent les eaux usées dans des étangs de décantation".

Lors de la rédaction du nouveau projet, il a apparemment été tenu compte, pour une large part, des observations de forme faites dans l'avis L. 17.243/8 précité.

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'a été fournie dans les 15 jours comme demandé dans 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.

.../...

---

(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.

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.

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).

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 (2), il est recommandé de mentionner également l'avis de l'Exécutif régional wallon.

Articles 1er et 2.

La disposition qui figure à la fin de la phrase introductive de l'article 2 et selon laquelle les conditions sectorielles de déversement s'appliquent uniquement "dans le cas des entreprises qui traitent les eaux usées dans des étangs de décantation", est une disposition qui tend à délimiter de manière plus précise le champ d'application de la réglementation en projet. A ce titre, elle doit, logiquement, trouver sa place à l'article 1er.

+

.../...

---

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

(2) 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.

Comme, dans la suite de l'arrêté, il n'est plus fait référence au règlement général du 3 août 1976, il y a lieu, dans la même phrase introductive, de supprimer les mots "dénommé ci-après "le règlement général"".

+

La disposition de l'article 2, 2°, qui impose aux entreprises l'obligation de mettre à disposition un anémomètre, ne peut pas être considérée comme une "dérogation aux conditions prévues à l'article 7, 5°, a) et b), du règlement général, comme l'affirme la phrase introductive de l'article 2.

Il serait dès lors préférable de consacrer à cette disposition un article distinct, comme le faisait le premier projet.

La rédaction de l'article 2 doit être adaptée en conséquence : la mention "1°" sera supprimée et la disposition qui commence par les mots "la teneur en matières sédimentables ..." sera rattachée directement au texte qui la précède.

Article 5.

A moins que la suggestion faite ci-avant au sujet de l'article 2, 2°, ne soit accueillie, cet article doit devenir l'article 4.

De kamer was samengesteld uit

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

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

J. GIJSSELS, assessoren van de
J. HERBOTS, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

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. R. STEVENS, 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. R. STEVENS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.