ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Politique de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale, le 16 novembre 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires", a donné le 24 janvier 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 16 november 1993 door de Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater", heeft op 24 januari 1994 het volgend advies gegeven :

1. L’arrêté en projet est pris en vue d’assurer la transposition de la directive du Conseil 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

En son article 3, cette directive impose aux Etats membres de veiller à ce que toutes les agglomérations dont l’"équivalent habitant" est d’au moins 2.000 soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires; pour les agglomérations dont l’"équivalent habitant" est supérieur à 15.000, cet objectif doit être atteint au plus tard le 31 décembre 2000.

Selon l’article 4 de la directive, les Etats membres sont tenus de veiller à ce que les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte soient, avant d’être rejetées, soumises à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent, au plus tard le 31 décembre 2000 pour tous les rejets provenant d’agglomérations ayant un "équivalent habitant" de plus de 15.000.

Dans le cas de rejets d’eaux urbaines résiduaires dans des eaux réceptrices considérées comme des "zones sensibles", la directive impose le respect d’obligations plus rigoureuses : ainsi, pour les agglomérations dont l’"équivalent habitant" est supérieur à 10.000, les systèmes de collecte doivent être installés au plus tard le 31 décembre 1998 (article 3.1., alinéa 2); le traitement des eaux urbaines résiduaires doit être plus rigoureux que celui prévu à l’article 4 et garanti au plus tard le 31 décembre 1998 pour tous les rejets provenant d’agglomérations ayant

un "équivalent habitant" de plus de 10.000 (article 5.2.); les rejets provenant des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires doivent répondre à des prescriptions particulières (article 5.3.).

L'article 2 de l'arrêté en projet tend à assurer la transposition des obligations que prescrivent les articles 3 et 4 de la directive en ce qui concerne les rejets d'eaux urbaines résiduaires provenant d'agglomérations ayant un "équivalent habitant" supérieur à 15.000. L'article 3 de l'arrêté habilite le ministre à identifier les zones sensibles situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et énonce les règles que prévoit la directive dans le cas de rejets d'eaux urbaines résiduaires dans les zones sensibles.

Il ressort des explications des délégués du Gouvernement qu'il est prévu de traiter les eaux urbaines résiduaires provenant de la Région de Bruxelles-Capitale dans deux stations d'épuration situées sur le territoire de cette Région. Selon les informations fournies par les mêmes délégués, les eaux traitées par ces stations seront rejetées dans la Senne.

Compte tenu de ces éléments, la question se pose s'il y a lieu, dans la Région de Bruxelles-Capitale, de distinguer - comme le font les auteurs du projet - les règles applicables dans les zones sensibles de celles qui s'appliquent ailleurs ou si les autorités régionales n'ont l'obligation que de prévoir l'application des règles

relatives au cas de rejet des eaux urbaines résiduaires dans une zone sensible.

En vertu de l'article 5, 1°, de la directive, il incombe aux Etats membres d'identifier, pour le 31 décembre 1993, les zones sensibles sur la base des critères définis à l'annexe II de la directive. Il ressort de cette annexe qu'une masse d'eau doit être identifiée comme zone sensible si elle remplit l'une des conditions qui y sont indiquées : ainsi en va-t-il lorsqu'il est établi qu'une masse d'eau est "eutrophe" ou pourrait le devenir à brève échéance si des mesures de protection n'étaient pas prises; la notion d'"eutrophisation" est définie comme suit par l'article 2, 11), de la directive : "l'enrichissement de l'eau en éléments nutritifs, notamment des composés de l'azote et/ou du phosphore, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures qui entraîne une perturbation indésirable de l'équilibre des organismes présents dans l'eau et une dégradation de la qualité de l'eau en question".

En décembre 1990, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement déterminait comme suit la qualité de l'eau de la Senne :

> "Des analyses ont été effectuées en 1978-1979 (IHE), en 1983-1984 (VAREMANS et VAN HOOREN) et en 1989 (DERONDE). Les résultats, parfois partiels, indiquent clairement que :
>
> - la Senne possède une très mauvaise qualité biologique sur tout son parcours bruxellois; ... .

Les analyses physico-chimiques de la Senne réalisées par l'IHE permettent de constater que :

- la Senne présente déjà une très mauvaise qualité dès son entrée à Bruxelles, celle-ci se détériore encore durant le passage au travers de la région;

- la mauvaise qualité provient essentiellement d'une charge très importante en matière organique, de concentrations importantes en azote et phosphore, en métaux lourds, détergents et hydrocarbures aromatiques polycycliques et monocycliques (IHE. 1989)" (1).

Il s'ensuit que la condition précitée qui a pour effet d'obliger un Etat membre à identifier un cours d'eau comme zone sensible est remplie en ce qui concerne la Senne, lors de son passage sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Par conséquent, les autorités régionales sont tenues de ne prévoir que des règles applicables au cas de rejet des eaux urbaines résiduaires en zone sensible.

2. Par ailleurs et indépendamment de l'observation qui vient d'être faite, on relève que les mesures envisagées ne transposent pas à suffisance l'article 3 de la directive 91/271/CEE :

---

(1) Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, L'environnement à Bruxelles, un premier état de la situation, décembre 1990, pp. 107 et 109.

a) l’obligation d’équiper le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires n’est pas expressément prévue;

b) il n’est pas prescrit aux particuliers de raccorder les constructions aux systèmes de collecte ou d’installer un équipement d’épuration approprié (une telle obligation découle nécessairement de l’article 3 de la directive).

En ce qui concerne l’obligation sub a), le Conseil d’Etat observe qu’elle ne pourrait, en vertu de l’article 108 de la Constitution, être imposée aux communes que par voie d’ordonnance.

Par ailleurs, il observe que les règles à prendre en la matière ne peuvent se fonder sur l’article 3 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution que vise le préambule de l’arrêté en projet. En effet, aux termes du paragraphe 1er, alinéa 1er, dudit article 3, le Gouvernement "établit les règlements généraux relatifs aux égouts publics et aux déversements d’eaux usées dans les eaux visées à l’article 1er, premier alinéa". Or, cette disposition ne permet de réglementer que les déversements d’eaux usées dans les égouts et ceux qui en proviennent (1). Elle n’autorise pas le Gouvernement à prendre les règles ici évoquées. Les règles qui imposent l’obligation de raccorder les constructions aux systèmes de collecte ou celles d’installer un équipement d’épuration devraient donc se fonder sur d’autres dispositions législatives, par

---

(1) Voir Doc. Sénat, sess. 1965-1966, n° 212, p. 5.

exemple sur l'article 1er de la loi sanitaire du 1er septembre 1945 (1) ou sur l'article 164 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification de l'urbanisme (2).

Il suit de ces deux observations que le projet doit être fondamentalement revu.

---

(1) Cette disposition permet de "prescrire par voie de règlements généraux ... les mesures de prophylaxie et d'assainissement ainsi que toutes mesures d'organisation et de contrôle nécessaires ... pour assurer la salubrité de la voirie, de tous les locaux servant à l'habilitation et de leurs dépendances, notamment en ce qui concerne ... l'évacuation des matières et eaux usées". Une telle disposition relève aujourd'hui de la compétence des Régions (voir l'avis de la section de législation sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, Doc. C.R.W., sess. 1983-1984, n○ 107/1, p. 95).

(2) Un règlement régional d'urbanisme, fondé sur cette disposition, pourrait en effet avoir un tel objet. Agir par ce biais aurait pour effet et pour avantage qu'à l'occasion d'une demande de permis introduite sur la base de l'ordonnance du 29 août 1991, l'autorité saisie de cette demande soit tenue de veiller à l'application des mesures édictées.

1. Het ontworpen besluit wordt vastgesteld met het oog op de omzetting van richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.

Artikel 3 van die richtlijn verplicht de Lid-Staten ervoor te zorgen dat alle agglomeraties met ten minste 2.000 "inwonerequivalenten" voorzien zijn van een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater; voor de agglomeraties met meer dan 15.000 "inwonerequivalenten" moet dat doel bereikt zijn uiterlijk 31 december 2000.

Volgens artikel 4 van de richtlijn zijn de Lid-Staten ertoe gehouden ervoor te zorgen dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing, aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces wordt onderworpen uiterlijk 31 december 2000 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 15.000 "inwoner-equivalenten".

Voor stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in ontvangende wateren die worden beschouwd als "kwetsbare gebieden", legt de richtlijn strengere verplichtingen op : zo moeten, voor de agglomeraties met meer dan 10.000 "inwonerequivalenten", de opvangsystemen uiterlijk 31 decem-ber 1998 aanwezig zijn (artikel 3.1, tweede alinea); de behandeling van het stedelijk afvalwater moet verder gaan dan de in artikel 4 bedoelde behandeling en moet verzekerd worden tegen uiterlijk 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10.000 "inwonerequivalenten" (artikel 5.2.); lozingen van stedelijke waterzuiverings-

installaties dienen te voldoen aan bijzondere eisen (artikel 5.3.).

Artikel 2 van het ontworpen besluit strekt ertoe te zorgen voor de omzetting van de verplichtingen die de artikelen 3 en 4 van de richtlijn opleggen inzake de lozingen van stedelijk afvalwater van agglomeraties met meer dan 15.000 "inwonerequivalenten". Artikel 3 van het besluit machtigt de minister om de kwetsbare gebieden aan te wijzen die gelegen zijn op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en formuleert de regels waarin de richtlijn voorziet in het geval van lozingen van stedelijk afvalwater in kwetsbare gebieden.

Uit de door de gemachtigden van de Regering verstrekte uitleg blijkt dat het stedelijk afvalwater van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest behandeld zal worden in twee zuiveringsinstallaties gelegen op het grondgebied van dat Gewest. Volgens de door dezelfde gemachtigden verstrekte inlichtingen, zal het door die installaties behandelde water geloosd worden in de Zenne.

Gelet op die gegevens rijst de vraag of in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een onderscheid dient te worden gemaakt - zoals de stellers van het ontwerp dit maken - tussen de regels die van toepassing zijn in de kwetsbare gebieden en die welke elders toepassing vinden dan wel of de gewestelijke overheden alleen verplicht zijn te voorzien in de toepassing van de regels met betrekking tot het lozen van stedelijk afvalwater in een kwetsbaar gebied.

Krachtens artikel 5, lid 1, van de richtlijn staat het aan de Lid-Staten uiterlijk 31 december 1993 de kwetsbare gebieden aan te wijzen volgens de in bijlage II van de richtlijn genoemde criteria. Uit die bijlage blijkt dat een watermassa als kwetsbaar gebied wordt aangewezen indien zij voldoet aan één van de voorwaarden die erin worden vermeld : dat is het geval wanneer wordt vastgesteld dat een watermassa "eutroof" is of dit in de nabije toekomst kan worden indien geen beschermende maatregelen worden genomen; het begrip "eutrofiëring" wordt in artikel 2, 11), van de richtlijn, als volgt bepaald : "een verrijking van het water door nutriënten, vooral stikstof- en/of fosforverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit".

In december 1990 bepaalde het Brussels Instituut voor Milieubeheer de kwaliteit van het water van de Zenne als volgt :

> "Er zijn analyses uitgevoerd in 1978-1979 (IHE), in 1983-1984 (VAREMANS en VAN HOOREN) en in 1989 (DERONDE). De soms gedeeltelijke resultaten tonen duidelijk aan dat :
>
> - de biologische kwaliteit van het Zennewater slecht is, vooral tijdens de doortocht in Brussel; ... .
>
> De fysisch-chemische analyses van het IHE laten toe te stellen dat :

- het Zennewater al van zeer slechte kwaliteit is bij het binnenkomen van Brussel en dat het nog erger wordt naarmate het door het Gewest vloeit;

- de slechte kwaliteit voornamelijk wordt veroorzaakt door een grote lading organisch materiaal, hoge concentraties van stikstof en fosfor, van zware metalen, detergenten en polycyclische en mono-cyclische aromatische koolwaterstoffen (IHE 1989)" (1).

Daaruit volgt dat aan de voormelde voorwaarde, die tot gevolg heeft een Lid-Staat te verplichten een waterloop aan te wijzen als kwetsbaar gebied, voldaan is wat de Zenne betreft wanneer zij door het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest stroomt.

De gewestelijke overheden moeten bijgevolg alleen voorzien in regels die toepassing vinden wanneer stedelijk afvalwater wordt geloosd in een kwetsbaar gebied.

2. Bovendien en afgezien van de zoëven gemaakte opmerking, zij erop gewezen dat de voorgenomen maatregelen artikel 3 van richtlijn 91/271/EEG niet genoegzaam omzetten :

a) de verplichting om het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest uit te rusten met een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater wordt niet uitdrukkelijk opgelegd;

---

(1) Brussels Instituut voor Milieubeheer, Het leefmilieu in Brussel, een eerste stand van zaken, december 1990, blz. 109 en 111.

b) er wordt van particulieren niet geëist dat zij de gebouwen aansluiten op een opvangsysteem of dat zij die voorzien van een passende zuiveringsinstallatie (zulk een verplichting vloeit noodzakelijk voort uit artikel 3 van de richtlijn).

Wat de verplichting sub a) betreft, wijst de Raad van State erop dat zij krachtens artikel 108 van de Grondwet aan de gemeenten alleen zou kunnen worden opgelegd bij wege van ordonnantie.

Bovendien wijst hij erop dat de regels die terzake moeten worden vastgesteld, niet kunnen worden gegrond op artikel 3 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, waarnaar in de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen. Luidens paragraaf 1, eerste lid, van het genoemde artikel 3, "stelt (de Regering) de algemene reglementen vast inzake de openbare riolen en de lozing van afvalwater in de wateren bedoeld in artikel 1, eerste lid". Met die bepaling kan evenwel alleen het lozen van afvalwater in de riolen en van het afvalwater afkomstig van die riolen worden geregeld (1). Zij machtigt de Regering niet om de hier ter sprake gebrachte regels vast te stellen. De regels waarbij de verplichting wordt opgelegd de gebouwen aan te sluiten op een opvangsysteem of ze uit te rusten met een zuiveringsinstallatie, zouden dus op andere wetsbepalingen moeten worden gegrond, bij voorbeeld op artikel 1 van de gezond-

---

(1) Zie Gedr. St. Senaat, zitt. 1965-1966, nr. 212, blz. 5.

heidswet van 1 september 1945 (1) of op artikel 164 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedebouw (2).

Uit die twee opmerkingen volgt dat het ontwerp grondig moet worden herzien.

---

(1) Die bepaling maakt het mogelijk "bij algemene reglementen ... de nodige maatregelen van voorbehoeding en assainering, alsook alle inrichtings- en controlemaatregelen voor te schrijven ... om de salubriteit van de wegen, van alle lokalen die tot woning dienen en van hun aanhorigheden te verzekeren, inzonderheid wat betreft ... het afvoeren van vuilnis en vuil water".
Zulk een bepaling behoort thans tot de bevoegdheid van de Gewesten (zie advies van de afdeling wetgeving over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling, Gedr. St. C.R.W., zitt. 1983-1984, nr. 107/1, blz. 95).

(2) Een gewestelijke stedebouwkundige verordening, gegrond op die bepaling, zou immers zulk een strekking kunnen hebben; op die manier te werk gaan zou tot gevolg hebben en als voordeel dat naar aanleiding van een op grond van de ordonnantie van 29 augustus 1991 ingediende vergunningsaanvraag, de overheid waarbij die aanvraag is ingediend, erop toe moet zien dat de uitgevaardigde maatregelen worden toegepast.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame : M. PROOST, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.