

Rolnummer 413
Arrest nr. 40/93 van 27 mei 1993

A R R E S T

-----

*In zake* : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State bij arrest nr. 39.252 van 29 april 1992 in zake de stad Moeskroen en medeverzoekers tegen het Waalse Gewest - tussenkomende partijen : de intercommunales I.P.A.L.L.E. en I.E.G.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige en G. De Baets, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*

\*

## I. *Onderwerp*

Bij arrest nr. 39.252 van 29 april 1992 in zake de stad Moeskroen, de gemeente Komen-Waasten en de gemeente Estaimpuis tegen het Waalse Gewest - tussenkommende partijen : de « Intercommunale de propreté publique des régions de Péruwelz, Ath, Leuze, Lessines, Enghien », afgekort I.P.A.L.L.E. en de « Association intercommunale pour l'étude et la gestion des services publics à caractère industriel, commercial et technologique », afgekort I.E.G., heeft de Raad van State, afdeling administratie, IIIde kamer, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 17 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 7 oktober 1985 ' relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution ' (inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling) de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet ? ».

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

De stad Moeskroen en de gemeenten Komen-Waasten en Estaimpuis hebben de Raad van State de vernietiging gevraagd van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 28 september 1990 houdende erkenning, als waterzuiveringsinstelling, van de « Intercommunale de propreté publique des régions de Péruwelz, Ath, Leuze, Lessines, Enghien » (afgekort I.P.A.L.L.E.).

Die drie verzoeksters hebben een « Intercommunale d'étude et de gestion des services publics » (I.E.G.) opgericht, die zij met de taken inzake afvalwaterzuivering hebben belast; zij leiden uit het besluit dat zij bestrijden een impliciete weigering af om die vereniging van gemeenten als waterzuiveringsinstelling te erkennen.

Genoemd besluit, dat is vastgesteld krachtens de artikelen 17 en 18 van het Waalse decreet van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling, heeft de vereniging van gemeenten I.P.A.L.L.E., die het erkent, een rechtsgebied toegewezen dat, behalve de gemeenten die zijn toegetreden, de genoemde verzoeksters omvat.

De drie gemeenten hebben zich op die uitbreiding van het rechtsgebied van de erkende instelling gebaseerd om op te werpen dat het bestreden besluit, of zelfs artikel 17 van het decreet dat er grondslag aan verleent, een discriminatie in het leven roepen « die op geen enkele toelaatbare objectieve grond die in redelijkheid verband houdt met het streefdoel te verantwoorden is » of niet evenredig is met dat doel, « in zoverre zij afbreuk doen aan grondprincipes van onze rechtsorde als de gemeentelijke autonomie - die het decreet van 7 oktober 1985 zou beogen te versterken inzake oppervlaktewaterzuivering - en de vrijheid van vereniging »; zij hebben de Raad van State verzocht het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de conformiteit van artikel 17 van het voormelde decreet, dat een dergelijke uitbreiding toestaat, met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, wat de Raad van State in vorenstaande bewoordingen heeft gedaan.

### III. De rechtspleging voor het Hof

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 6 mei 1992 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 31 augustus 1992 ter post aangetekende brieven, die op 1, 2 en 3 september 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 september 1992.

Bij beschikking van 15 september 1992 is rechter Y. de Wasseige aangewezen om de zetel aan te vullen ter vervanging van rechter J. Wathelet, die tot voorzitter van het Hof was verkozen, en later op pensioen is gesteld.

De stad Moeskroen, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de kantoren gevestigd zijn op het Stadhuis, te 7700 Moeskroen, de gemeente Komen-Waasten, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de kantoren gevestigd zijn op het Gemeentehuis, te 7780 Komen-Waasten, de gemeente Estaimpuis, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de kantoren gevestigd zijn op het Gemeentehuis, te 7730 Estaimpuis, en de « Association intercommunale pour l'étude et la gestion des services publics à caractère industriel, commercial et technologique » (afgekort I.E.G.), coöperatieve vennootschap waarvan de zetel gevestigd is op het Stadhuis van en te 7700 Moeskroen, die woonplaats hebben gekozen op het kantoor van Mr. D. Lagasse, advocaat, Terhulpssteenweg 187 te 1170 Brussel, hebben een gemeenschappelijke memorie ingediend bij op 14 oktober 1992 ter post aangetekende brief.

De « Intercommunale de propreté publique des régions de Péruwelz, Ath, Leuze, Lessines, Enghien » (afgekort I.P.A.L.L.E.), waarvan de zetel gevestigd is te 7500 Doornik, rue Saint-Jacques 11, die woonplaats heeft gekozen op het kantoor van Mr. R. Lallemand, advocaat, Klauwaartsiaan 38 te 1050 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 14 oktober 1992 ter post aangetekende brief.

De Waalse Gewestexecutieve, vertegenwoordigd door haar voorzitter, waarvan het kantoor gevestigd is te 5100 Namen (Jambes), rue Mazy 25-27, heeft een memorie ingediend bij op 15 oktober 1992 ter post aangetekende brief.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 21 oktober 1992 ter post aangetekende brieven, die op 22 oktober 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De stad Moeskroen en medeverzoekers, de intercommunale I.P.A.L.L.E. en de Waalse Gewestexecutieve hebben elk een memorie van antwoord ingediend bij respectievelijk op 19 en 20 november 1992 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikkingen van 5 november 1992 en 2 maart 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, respectievelijk verlengd tot 6 mei 1993 en 6 november 1993.

Bij beschikking van 4 februari 1993 is rechter G. De Baets aangewezen om de zetel aan te vullen ter vervanging van rechter F. Debaedts, die tot voorzitter van het Hof was verkozen.

Bij beschikking van 25 maart 1993 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 22 april 1993 vastgesteld.

Op verzoek van het Hof heeft de griffier op 26 maart 1993 de partijen een verzoek om aanvullende inlichtingen toegezonden.

Van de beschikking tot ingereedheidbrenging en het verzoek om aanvullende inlichtingen is kennisgegeven

aan de partijen, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 26 maart 1993 ter post aangetekende brieven, die op 29 maart 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 22 april 1993 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de stad Moeskroen en medeverzoekers;

. Mr. M. Uyttendaele *loco* Mr. R. Lallemand, advocaten bij de balie te Brussel, voor I.P.A.L.L.E.;

. Mr. M. Verdussen *loco* Mr. P. Lambert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Gewestexecutieve;

- hebben de rechters L. François en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- heeft Mr. D. Lagasse een nota neergelegd in antwoord op de vragen die door het Hof bij de ingereedheidbrenging waren gesteld;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. De bepalingen in geding

1. Artikel 17 van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985, dat het onderwerp is van de prejudiciële vraag, bepaalt :

« De Deelregering kan verenigingen van gemeenten in de hoedanigheid van zuiveringsinstellingen erkennen voor het verzekeren van de in artikel 18 vastgelegde opdrachten binnen een vastgesteld territoriaal rechtsgebied. Dit rechtsgebied wordt door de Deelregering vastgesteld waarbij rekening met de grenzen van de hydrografische bekkens wordt gehouden; het rechtsgebied kan het grondgebied, geheel of gedeeltelijk, van de gemeenten die niet zijn verenigd omvatten; het rechtsgebied omsluit in ieder geval ten minste een gedeelte van het grondgebied van elk van de verenigde gemeenten. » (Vertaling zoals verschenen in het *Belgisch Staatsblad*)

De opdrachten die omschreven zijn in artikel 18 zijn die welke een vereniging als oogmerk moet hebben die vraagt als waterzuiveringsinstelling te worden erkend. Zij bestaan in :

« 1° het opstellen en uitwerken van jaarlijkse saneringsprogramma's die voor een vastgesteld territoriaal rechtsgebied de verwezenlijking van de in artikel 16 beoogde zuiveringsprogramma's verzekeren en het voorleggen van deze programma's aan de Deelregering;

2° in het kader van de aldus opgestelde, uitgewerkte en goedgekeurde jaarlijkse programma's, de beheersing van de opzet, de verwezenlijking en de inrichting verzekeren voor de kunstwerken bestemd voor het opvangen, bijeenbrengen en zuiveren van het uit de openbare rioleringen afkomstige afvalwater;

3° het beheren en uitbaten van de installaties die, binnen het territoriale rechtsgebied van de instelling, de zuivering van het door de openbare rioleringen opgevangen en bijeengebrachte afvalwater verzekeren;

4° het opruimen van het slijk, ontstaan bij het ledigen van septische putten en het aanvaarden in deze stations (de waterzuiveringsstations) van het door de erkende ruimers overhandigde slijk, in overeenstemming met de regels van artikel 39;

5° het beantwoorden aan de beraadslagingen van de gemeenten over de bescheiden met betrekking tot de algemene afwateringsplannen in overeenstemming met artikel 36;

6° het uitvoeren, op verzoek van de Deelregering daartoe, van andere opdrachten op het stuk van zuivering van het afvalwater;

7° het informeren van de Deelregering over de aankomst van abnormale afvalstoffen en verstoringen in het te behandelen afvalwater die binnen haar territoriaal rechtsgebied werden vastgesteld. » (Vertaling zoals verschenen in het *Belgisch Staatsblad*)

2. Het ontwerp van decreet stond de Executieve toe « met als doel de waterzuivering te organiseren, rekening houdend met de grenzen van de hydrografische bekkens, het territoriale ambtsgebied van de waterzuiveringsinstellingen vast te stellen voor de aangelegenheden die in onderhavig decreet worden beoogd ». (C.R.W. 107 (1983-1984), nr. 1, p. 63)

De Raad van State stelde dat die bepaling de bevoegdheid van het Gewest overschreed, maar dat, « omdat immers het ontwerp in een stelsel voorziet van toekenning van subsidies aan de waterzuiveringsinstellingen, aan het streven van de auteurs van het ontwerp, namelijk één intercommunale waterzuiveringsinstelling per hydrografisch bekken, waarschijnlijk op adequate wijze zou kunnen worden voldaan door het invoeren van een stelsel van erkenning van de intercommunale waterzuiveringsverenigingen volgens hetwelk alleen de instellingen waarbij alle gemeenten en slechts de gemeenten die tot een door de Executieve vastgesteld territoriaal ambtsgebied behoren, zouden worden erkend en bijgevolg gesubsidieerd » (idem, p. 65); de Raad was het die de formulering van de aangevochten bepaling suggereerde (idem, p. 65), die werd voorgesteld als een waarborg voor de instandhouding van het principe van de gemeentelijke autonomie (idem, p. 13).

Bij de bespreking in de commissie verklaarde de minister dat een niet toegetreden gemeente slechts de plicht had het werk op haar grondgebied te laten verrichten en dat werkzaamheden die op het grondgebied van een niet toegetreden gemeente werden uitgevoerd in de toenmalige omstandigheden voor 100 % door het Gewest werden gesubsidieerd (C.R.W. 107 (1983-1984), nr. 23, pp. 18 en 19).

## V. In rechte

- A -

*Standpunt van de stad Moeskroen, de gemeente Komen-Waasten en de vereniging van gemeenten I.E.G.*

A.1.1. De prejudiciële vraag betreft de woorden « het rechtsgebied kan het grondgebied, geheel of gedeeltelijk, van de gemeenten die niet zijn verenigd omvatten » en in het bijzonder het woord « geheel ».

A.1.2. Zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt was het doel van de bepaling in geding, met instandhouding van de gemeentelijke autonomie, de toetreding van de gemeenten tot bepaalde (gesubsidieerde) intercommunales aan te moedigen om de afvalwaterzuivering te rationaliseren en ertoe te komen dat er nog slechts één intercommunale waterzuiveringsinstelling per hydrografisch bekken is.

Dat doel kon worden bereikt door erin te voorzien dat « slechts als zuiveringsinstellingen (zullen) worden erkend, (...) de verenigingen van gemeenten die alle gemeenten en slechts de gemeenten omvatten die van een bepaald territoriaal rechtsgebied deel uitmaken. Dat wordt door de Executieve vastgesteld rekening houdend met de grenzen van de hydrografische bekkens; het kan bijgevolg een klein gedeelte van het grondgebied omvatten van de gemeenten die niet zijn verenigd; het omspannt in elk geval het grootste gedeelte van het grondgebied van elke verenigde gemeente ».

Maar zoals het is opgesteld brengt artikel 17 een onverantwoorde discriminatie teweeg onder de gemeenten voor het grondgebied waarvan I.P.A.L.L.E. als waterzuiveringsinstelling is erkend, ten aanzien van die welke binnen I.P.A.L.L.E. zijn verenigd, enerzijds, en die welke dat niet zijn, anderzijds; deze laatste worden hiermee gedwongen de beslissingen te ondergaan die door I.P.A.L.L.E. worden genomen inzake waterzuivering zonder bij de besluitvorming te worden betrokken terwijl dat uiteraard niet het geval is met de verenigde gemeenten. Bovendien werden andere gemeenten die in hetzelfde gebied als de verzoeksters gelegen zijn, niet op dezelfde wijze behandeld als zij.

A.1.3. Geen toelaatbare objectieve reden die in redelijkheid verband houdt met het nagestreefde doel kan die discriminatie verantwoorden; hoe dan ook zijn de middelen die werden aangewend om het nagestreefde doel te bereiken niet evenredig in zoverre zij zonder noodzaak afbreuk doen aan fundamentele principes van de Belgische rechtsorde als de gemeentelijke autonomie en de vrijheid van vereniging.

Het blijkt trouwens dat artikel 17 heel wat verder gaat dan de bedoelingen die te kennen zijn gegeven bij de totstandkoming van het decreet waarbij de vaststelling van een beheersgebied dat verschilt van dat waarin de statuten voorzien slechts werd toegestaan om het te laten samenvallen met de hydrografische grenzen van de bekkens van de voornaamste rivieren (dat is niet het geval met het ambtsgebied van de acht verenigingen van gemeenten die nu in het Waalse Gewest zijn erkend) en wat gedeelten van gemeenten betreft (en niet het hele grondgebied ervan, zoals ten deze).

Het criterium van onderscheid - de beslissing van de Executieve - is niet objectief; zelfs indien het dat is, zijn de gebruikte middelen onevenredig omdat de gemeenten die het slachtoffer zijn van het aangevochten onderscheid wordt belet belangrijke bevoegdheden uit te oefenen wat het beheer van de afvalwaterzuivering aangaat.

*Standpunt van de vereniging van gemeenten I.P.A.L.L.E.*

A.2.1. Vooraf dient te worden opgemerkt dat de aanvraag om erkenning van I.E.G. als waterzuiveringsinstelling voor de stad en de gemeenten die verzoekende partijen zijn voor de Raad van State, in 1987 werd verworpen om redenen die verband hielden met de « versnippering van de inspanningen », de « stijging van de kosten » en het « gevaar bestaande en functionele structuren te splitsen zonder fundamentele technische redenen ».

A.2.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de doelstelling van artikel 17 erin bestaat de voorheen aan de verenigingen van gemeenten gegeven opdracht te behouden, echter met eerbiediging van de gemeentelijke autonomie en met aandacht voor de rationalisering van het beheer van de sector van de waterzuivering gelet op de geografische toevalligheden, die met het grondgebied van de hydrografische bekkens samenhangen.

A.2.3. De door de verzoekende partijen voor de Raad van State bestreden discriminatie is niet bestaande, niet alleen wegens feitelijke elementen die eigen zijn aan het gegeven geval maar eveneens omdat de beslissingen die door de verenigingen van gemeenten inzake de strijd tegen de vervuiling van het oppervlaktewater worden genomen in werkelijkheid door de Gewestexecutieve worden gedicteerd die, conform artikel 16 van het decreet, een meerjarenprogramma voor de waterzuivering moet vaststellen. Het niet erkend zijn van I.E.G., aangenomen zelfs dat het decreet aan de basis daarvan ligt, brengt geen nadeel aan de verzoeksters toe, omdat die vereniging van gemeenten immers in elk geval onder identieke voorwaarden als die welke voor de erkende vereniging gelden, de algemene beslissingen ten uitvoer had moeten leggen die de Executieve zou hebben genomen in het kader van de invoering van het programma. De gemeentelijke autonomie wordt dus door de bestreden bepaling geenszins aangetast. De betrokken gemeenten hebben geen (met name financiële) verplichtingen ten opzichte van de erkende vereniging, enkel de plicht de vereniging haar opdracht te laten vervullen.

A.2.4. Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 17 van het decreet van 7 oktober 1985 is niet discriminerend omdat het immers zijn grondslag ontleent aan de wil van de wetgever de vrijheid van vereniging te waarborgen. Tengevolge van het advies van de Raad van State over het ontwerp van decreet werd namelijk het stelsel ingevoerd volgens hetwelk een erkende vereniging van gemeenten ertoe kan worden gebracht op te treden op het grondgebied van gemeenten die - met gebruikmaking van hun vrijheid niet tot die vereniging toe te treden - er geen deel van uitmaken.

Aangezien artikel 17 van het voormelde decreet immers geen algemeen en absoluut verbod zich al dan niet te verenigen, noch enige maatregel inhoudt die tot gevolg zou hebben dat een gemeente gedwongen wordt tot een erkende vereniging van gemeenten toe te treden, kan, in het licht van de rechtspraak van het Hof (arresten nrs. 23/89 en 56/92), het niet geacht worden inbreuk op artikel 20 van de Grondwet te maken omdat het de verzoeksters voor de Raad van State immers volkomen vrij staat al dan niet tot I.P.A.L.L.E. toe te treden.

Weliswaar zijn de toegetreden gemeenten beter geïnformeerd over het beheer van de aan de intercommunale verleende bevoegdheden en worden zij bij de besluitvorming betrokken, maar dat is een gevolg van de vrije keuze van toetreding, en ongetwijfeld geen vermeende schending van het beginsel van vrije vereniging.

A.2.5. De situatie van de verzoekende partijen voor de Raad van State is niet uitzonderlijk; andere gemeenten uit de provincies Luik en Henegouwen bevinden zich ook in die situatie.

*Standpunt van de Waalse Gewestexecutieve*

A.3.1. De verenigingen van gemeenten zijn publiekrechtelijke verenigingen, dat wil zeggen gedecentraliseerde publiekrechtelijke rechtspersonen die opgericht zijn door het procédé van de vereniging.

Zij zijn als zodanig onderworpen aan de regels die inherent zijn aan de aard zelf van de openbare dienst, zoals de verplichting dat een overheid de belangen beheert waarmee zij is belast en daarbij de hogere belangen in acht neemt.

Nu is het gemeentelijk belang echter ondergeschikt aan het algemeen belang en de wetgever kan het heromschrijven; sommigen hebben op die basis kunnen stellen dat de interpretatie van artikel 108 van de Grondwet, krachtens welke de gemeenten nooit kunnen worden gedwongen zich te verenigen, enigszins « onwettelijk » bleek in zoverre de vrijheid van vereniging van de gemeenten slechts zinvol is met betrekking tot de aangelegenheden die door de wet als van uitsluitend gemeentelijk belang worden aangemerkt.

De Waalse decreetgever deelt het advies van de Raad van State en heeft boven die extreme opvatting een compromis verkozend tussen de autonomie van de gemeenten en de eisen van de overheidsdienst. Zo roept artikel 17 van het decreet van 7 oktober 1985 geen verplichting in het leven zich al dan niet te verenigen, omdat het immers de Executieve toestaat het territoriale ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten vast te stellen, onafhankelijk van hun statutaire samenstelling, met dien verstande dat de niet toegetreden gemeenten de vereniging op hun grondgebied haar werk moet laten doen.

Derhalve doet het onderscheid dat de Waalse decreetgever toestaat - aangestipt zij overigens dat hij het niet rechtstreeks in het leven roept - in geen geval afbreuk aan de artikelen 20, 31 en 108 van de Grondwet, noch aan enig grondbeginsel van de rechtsorde.

Dat onderscheid is vatbaar voor objectieve en redelijke verantwoording aangezien de memorie van toelichting van het decreet in geding duidelijk aangeeft dat, gelet op de zorg een rationeel waterzuiveringsbeleid te voeren, als doel van openbaar nut, de Executieve in staat moet zijn zelf territoriale beheersgebieden vast te stellen die samenvallen met de hydrografische grenzen van de bekkens van de voornaamste rivieren, wat niet alleen met de bestaande situatie maar ook met de door de Raad van State voorgestelde regeling overeenstemt.

*Antwoord van de stad Moeskroen, de gemeenten Estaimpuis en Komen-Waasten en I.E.G.*

A.4.1. De hoofdbedoeling van de verzoekende partijen voor de Raad van State is, afgezien van elementen die specifiek zijn voor het gegeven geval, te beletten dat een derde (ten deze I.P.A.L.L.E.) als waterzuiveringsinstelling voor hun grondgebied kan worden erkend.

A.4.2. De beweringen van de vereniging van gemeenten I.P.A.L.L.E. dat het nadeel van de verzoekende partijen voor de Raad van State onbestaande is (A.2.3) zijn ongegrond, enerzijds, omdat niet vereist wordt dat een nadeel wordt bewezen om de schending van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet op te werpen, anderzijds, omdat het nadeel - een inbreuk op de bevoegdheden van de verzoekende partijen voor de Raad van State met betrekking tot een aangelegenheid die onder de gemeentelijke autonomie valt - niet betwistbaar is aangezien kunstwerken op hun grondgebied zullen worden uitgevoerd, personeel in dienst zal worden genomen voor het uitvoeren en onderhouden van die kunstwerken op hun grondgebied, hun als waterverbruikers retributies zullen worden opgelegd waarover zij niet meebeslissen, en, anders dan de bewering van I.P.A.L.L.E. (A.2.3, *in fine*), de subsidies naar rata van 100 % in het Waalse Gewest niet de totale kosten voor investeringen en beheer dekken.

Eveneens ongegrond is de bewering dat de door de verenigingen van gemeenten genomen beslissingen door de Gewestexecutieve worden gedictieerd omdat de wetgever immers de gemeentelijke autonomie in stand heeft willen houden en de wijze van uitvoering van het meerjarenprogramma voor de vermindering van de vervuiling van het oppervlaktewater, dat de Executieve vaststelt krachtens artikel 16 van het decreet, van zuiveringsinstelling tot zuiveringsinstelling verschilt.

A.4.3. Behalve de rationalisering van de afvalwaterzuivering was het doel van het decreet de gemeentelijke autonomie in stand te houden door zoveel mogelijk te voorkomen dat de als waterzuiveringsinstelling erkende vereniging van gemeenten bevoegd is op het grondgebied van gemeenten die niet tot de leden ervan mochten

behoren.

Naast het feit dat de erkenningsbeslissingen geenszins rekening houden met de hydrografische grenzen van de rivierbekkens of de voornaamste rivieren, kan geen toelaatbaar doel dat in redelijkheid verband houdt met de twee nagestreefde doelstellingen een discriminatie verantwoorden in strijd met het grondprincipe van de gemeentelijke autonomie en het gelijkheidsbeginsel omdat zij immers, bij hypothese, onevenredig is met het te bereiken doel.

Met andere woorden, de bestreden maatregel was niet noodzakelijk om het streefdoel te bereiken, dat met persuasieve maatregelen (subsidies) in plaats van dwangmaatregelen kan worden bereikt, en miskent hoe dan ook al te zeer het grondbeginsel van de gemeentelijke autonomie.

*Antwoord van de vereniging van gemeenten I.P.A.L.L.E.*

A.5.1. Aangezien de vereniging van gemeenten I.E.G. en haar leden geen reëel nadeel lijden als gevolg van de handeling die zij voor de Raad van State aanvechten, noch van artikel 17 van het decreet in geding, kunnen zij niet beweren het slachtoffer te zijn van een discriminatie. Afgezien van de feiten van het geding dat voor de Raad van State aanhangig is, moet worden opgemerkt dat de wens van de verzoekende partijen dat de erkenning van de Gewestexecutieve beperkt wordt tot één enkele waterzuiveringsinstelling waarin alle gemeenten van het hydrografische bekken zijn verenigd, in tegenspraak is met de twee grondwettelijke principes waarop de verzoekende partijen zelf zich beroepen ter ondersteuning van hun beroep, namelijk de vrijheid van vereniging van de gemeenten (in zoverre zij dan alle deel zouden moeten uitmaken van een intercommunale, zonder te kunnen kiezen) en de gemeentelijke autonomie (in zoverre het samenbrengen van alle gemeenten die gelegen zijn op een grondgebied dat zo uitgestrekt is als het hydrografisch bekken van de Schelde zeker niet van die aard is dat hiermee de lokale aspiraties en, algemeen gesproken, het streven naar decentralisatie worden bevorderd).

Aangezien artikel 17 bepaalde gemeenten geenszins verbiedt in de erkende vereniging van gemeenten te participeren, maar integendeel hun vrijheid van vereniging volledig in stand houdt, kunnen de niet verenigde gemeenten geen nadeel ondervinden als gevolg van hun niet-toetreding, omdat die namelijk alleen van hun wil afhankelijk is en uiteindelijk het resultaat is van hun vrije keuze niet in de erkende vereniging te participeren.

A.5.2. Het stelsel dat voortvloeit uit artikel 17 is erop gericht de opdracht te behouden waarmee voordien de verenigingen van gemeenten waren belast, waarbij erop wordt toegezien dat het beheer van de waterzuiveringssector wordt gerationaliseerd en met geografische toevalligheden rekening wordt gehouden; het stelsel voorziet bijgevolg in de mogelijkheid dat erkende verenigingen optreden op het grondgebied van gemeenten die er geen lid van wensen te worden; het steunt dus voornamelijk op het principe van de vrijheid van vereniging, waaraan geen legitimiteit kan worden ontzegd.

A.5.3. Het argument dat het territoriale ambtsgebied van de acht in het Waalse Gewest erkende verenigingen geenszins rekening houdt met de hydrografische grenzen kan, aangenomen dat het gegrond is, door het Hof niet in aanmerking worden genomen omdat dat argument niet tegen artikel 17 van het decreet in geding, maar tegen de door de Gewestexecutieve vastgestelde erkenningsbesluiten gericht is.

A.5.4. Bijgevolg is het verschil in behandeling waarover de verzoekende partijen voor de Raad van State klagen, het gevolg van hun gebruikmaking van de vrijheid van vereniging en van de beslissing niet tot de erkende vereniging toe te treden. Artikel 17 van het decreet in geding bevat geen bepaling die discriminerend is wat hen betreft.

*Antwoord van de Waalse Gewestexecutieve*

A.6.1. Met betrekking tot de nieuwe redactie van artikel 17 van het decreet van 7 oktober 1985 die door de verzoekende partijen voor de Raad van State wordt voorgesteld, dient eraan te worden herinnerd dat het Hof beslist heeft dat het zijn eigen beoordeling niet in de plaats vermag te stellen van die van de desbevoegde wetgever.

A.6.2. Het enige in aanmerking te nemen criterium voor de toepassing van artikel 17 is het criterium dat verband houdt met de grenzen van het hydrografische bekken : de activiteiten van de vereniging van gemeenten kunnen dus, al naar het geval, geheel of slechts gedeeltelijk het grondgebied van een niet toegetreden gemeente



bestrijken.

A.6.3. Elke overweging betreffende de wijze waarop de Executieve artikel 17 van het decreet ten uitvoer heeft gelegd, moet opzij worden gezet, vanaf het ogenblik dat het aangeklaagde gebrek niet aan artikel 17 zelf is toe te schrijven en vaststaat dat het de wil van de wetgever was de beheersgebieden te bevorderen die juist met de grenzen van de hydrografische bekkens rekening houden.

A.6.4. Een recht wordt niet geschonden omdat de houder ervan afziet het uit te oefenen; de verzoekende partijen voor de Raad van State kunnen dus niet beweren dat artikel 17 - dat hun trouwens geen enkele last oplegt - hun de uitoefening van belangrijke bevoegdheden ontzegt (A.1.3), omdat zij namelijk het recht hebben tot de erkende verenigingen toe te treden.

- B -

B.1. Artikel 17 van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling machtigt de Executieve, rekening houdend met de grenzen van de hydrografische bekkens, het rechtsgebied vast te stellen waarvoor zij verenigingen van gemeenten als waterzuiveringsinstelling erkent en staat haar toe het grondgebied van gemeenten die geen lid zijn van de betrokken verenigingen geheel of gedeeltelijk in dat rechtsgebied op te nemen.

Er bestaat dus, onder de gemeenten waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk in het ambtsgebied van een erkende instelling is opgenomen, een onderscheid tussen die welke lid zijn van de verenigingen en die welke het niet zijn.

B.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en van de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.1. Door aan de Gewesten de bevoegdheid toe te wijzen op hun grondgebied het ambtsgebied van intercommunales vast te stellen heeft artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hen niet gemachtigd gemeenten ertoe te dwingen zich te verenigen. De decreetgever wilde trouwens de gemeentelijke autonomie beschermen toen hij de bepaling in geding aannam (*Doc. C.R.W. 107 (1983-1984), nr. 1, p. 5*).

B.3.2. Door te proberen, wanneer hij een waterzuiveringsbeleid in werking stelt door middel van opdrachten die aan waterzuiveringsinstellingen worden toevertrouwd, het ambtsgebied van die instellingen met de grenzen van hydrografische bekkens te laten samenvallen, neemt de wetgever een redelijke maatregel gelet op de doelstelling die hij nastreeft : een dergelijk samenvallen kan immers ertoe bijdragen een rationele en derhalve efficiënte waterzuivering te verzekeren. Wanneer de waterzuiveringsinstellingen in de vorm van verenigingen van gemeenten zijn opgericht, blijkt de bepaling die voorziet in hun erkenning in een ambtsgebied dat zich tot buiten de statutaire grenzen

van die verenigingen uitstrekt, geen middel te zijn dat onevenredig is met het nagestreefde doel, voor zover hiermee niet al te zeer afbreuk wordt gedaan aan het belang dat de gemeenten erbij hebben dat ze zich al dan niet kunnen verenigen.

De bepaling in kwestie houdt geenszins een dergelijke inbreuk in. Zij waarborgt dat alle gemeenten die lid zijn van de vereniging zullen behoren tot het ambtsgebied van de erkende instelling. Het is niet omdat de functie van waterzuiveringsinstelling door verenigingen van gemeenten wordt vervuld, dat elke verplichting die een gemeente die geen lid is van die verenigingen jegens een dergelijke instelling wordt opgelegd haar ertoe verplicht zich te verenigen.

B.3.3. Uit het feit dat de decreetgever aan de Executieve de bevoegdheid heeft toevertrouwd de bepaling in geding in werking te stellen door de waterzuiveringsinstellingen te erkennen, kan niet worden afgeleid dat hij de Executieve heeft toegestaan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie te miskennen. Indien de Executieve haar bevoegdheden overschrijdt, met name door geen rekening te houden met de grenzen van de hydrografische bekkens bij de vaststelling van het ambtsgebied van de erkende waterzuiveringsinstellingen, komt het de administratieve of de gewone rechter toe, al naar het geval, de onwettige beslissing te vernietigen of buiten toepassing te laten.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 17 van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 « relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution » (inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling) houdt geen schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 27 mei 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior