

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 augustus 1990 door de Minister van Leefmilieu en de Minister van Openbare Werken van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "betreffende de luchtkwaliteit in de stedelijke wegtunnels", heeft op 6 september 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Environnement et le Ministre des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 août 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la qualité de l'air dans les tunnels routiers urbains", a donné le 6 septembre 1990 l'avis suivant :

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe, in uitvoering van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, een aantal maatregelen te treffen teneinde de kwaliteit van de lucht te verbeteren in de wegtunnels van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

De ontworpen maatregelen zijn te kwalificeren als voorschriften inzake "de bescherming van het leefmilieu" in de zin van artikel 6, § 1, II, 1E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, zodat er omtrent de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ter zake geen twijfel kan bestaan.

Bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 15 maart 1990 werd echter een "Raad voor het Leefmilieu" opgericht, die luidens artikel 4, § 2, van dat besluit inzonderheid de opdracht heeft gekregen "advies uit (te brengen) over alle ordonnantie- en reglementaire besluitsontwerpen inzake leefmilieu betreffende het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest". Het besluit is zonder voorbehoud in werking getreden binnen de termijn van het gemene recht, dat wil zeggen tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad van 7 juni 1990. Volgens de aan de Raad van State verstrekte informatie, is de voornoemde Raad voor Leefmilieu echter nog niet ingesteld, hoewel de regelmatigheid van de oprichting van die Raad niet afhankelijk was van de bekendmaking van het desbetreffend besluit.

.../...

Die toestand kan des te paradoxaler worden gevonden omdat in de aanhef van het besluit de dringende noodzakelijkheid werd aangevoerd en deze, zoals artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist, als volgt met bijzondere redenen werd omkleed :

"Overwegende dat de Raad voor het Leefmilieu dringend dient te worden ingesteld teneinde zijn raadgevende taak te vervullen bij het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, dat in het bijzonder verplicht is binnen de kortste termijn de Europese richtlijnen inzake leefmilieu over te nemen; dat hiertoe dringend de samenstelling en de werkingswijze van de Raad dient te worden geregeld".

Welke redenen ook aan die vertraging in de oprichting van de Raad ten grondslag liggen, de hierboven geciteerde motivering bevestigt, voor zover dat nodig is, dat het om advies vragen van die Raad, zoals artikel 4, § 2, van het besluit bepaalt, "over alle ordonnantie- en reglementaire besluitsontwerpen inzake leefmilieu betreffende het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" wel degelijk een substantieel vormvereiste is waaraan de Executieve niet kan nalaten te voldoen, zelfs niet bij dringende noodzakelijkheid (1). Tenzij dat vormvereiste maar als schijn wordt beschouwd, moet bovendien worden aangenomen dat de tekst waarvoor dat vormvereiste geldt pas definitief zal vastliggen nadat eraan is voldaan.

(1) De Executieve kan dat des te minder nalaten omdat het krachtens artikel 7, § 4, van het besluit haar taak is om de leden van de Raad te benoemen (cf. Raad van State, arresten nr. 26.168 INPHARZAM, nr. 26.169 SANDOZ en nr. 26.170 Laboratoires DELALANDE).

Aangezien de Raad van State enkel ontwerpen hoeft te onderzoeken waarvan de tekst definitief is vastgelegd, moet hij in dit geval concluderen dat het ontwerp nog niet in zoverre gereed is dat het hem kan worden voorgelegd.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'arrêter, en exécution de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, un nombre de mesures visant à améliorer la qualité de l'air dans les tunnels routiers de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les mesures en projet peuvent être qualifiées de dispositions relatives à "la protection de l'environnement" au sens de l'article 6, § 1er, II, 1E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988, de sorte que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en la matière ne fait aucun doute.

Un arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 a toutefois institué un "Conseil de l'Environnement" et l'a chargé notamment, aux termes de son article 4, § 2, de donner "son avis sur tout projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaire en matière d'environnement concernant la Région de Bruxelles-Capitale".

L'arrêté est entré en vigueur sans restriction dans le délai de droit commun, c'est-à-dire dix jours après sa publication au Moniteur belge du 7 juin 1990. Cependant, d'après les informations fournies au Conseil d'Etat, le Conseil de l'Environnement précité n'a pas été constitué à ce jour, bien que la régularité de la constitution de ce dernier n'ait pas dépendu de la publication de l'arrêté y afférent.

Il est permis de trouver cette situation d'autant plus paradoxale que, dans son préambule, l'arrêté invoquait l'urgence et, au voeu de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivait spécialement dans les termes suivants :

"Considérant que le Conseil de l'Environnement doit être installé d'urgence afin d'exercer sa mission consultative auprès de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel (sic)

est tenu en particulier de transposer dans les plus brefs délais les directives européennes en matière d'environnement; qu'à cette fin la composition et les modalités de fonctionnement dudit Conseil doivent être réglées d'urgence".

Quoi qu'il en soit des causes de retard dans la constitution du Conseil, la motivation citée confirme pour autant que de besoin que sa consultation, telle que la prévoit l'article 4, § 2, de l'arrêté, "sur tout projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaire en matière d'environnement concernant la Région de Bruxelles-Capitale", est bien une formalité substantielle que l'Exécutif ne peut se dispenser d'accomplir, même en cas d'urgence (2). Par ailleurs, à moins de tenir cette formalité pour un leurre, il faut présumer que le texte qui y est soumis ne sera définitivement arrêté qu'après son accomplissement.

Le Conseil d'Etat n'étant tenu d'examiner que des projets dont le texte a été définitivement arrêté, il doit conclure en l'occurrence que le projet n'est pas encore en état de lui être soumis.

(2) L'Exécutif pourrait d'autant moins s'en dispenser qu'en vertu de l'article 7, § 4, de l'arrêté, c'est à lui qu'il appartient de nommer les membres du Conseil (cfr. Conseil d'Etat, arrêts nE 26.168 INPHARZAM, nE 26.169 SANDOZ et nE 26.170 Laboratoires DELALANDE).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. SEUTIN,
adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par
M. B. SEUTIN, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.