

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 7 juli 1992 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 Executieve "houdende toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 2 mei 1991 betreffende het gebruik van pesticiden", heeft op 22 september 1992 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième 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 7 juillet 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "portant application de l'article 4 de l'ordonnance du 2 mai 1991 relative à l'utilisation des pesticides", a donné le 22 septembre 1992 l'avis suivant :

1. Artikel 3 van de ordonnantie van 2 mei 1991 betreffende het gebruik van pesticiden - dat aan artikel 38 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud een tweede lid toevoegt - voert een algemeen verbod in om

"op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ... gebruik te maken van pesticiden :

- a) in de openbare parken en plantsoenen;
- b) op minder dan 6 meter van waterlopen, vijvers, moerassen of alle andere wateren;
- c) op wegranden, bermen en andere terreinen van het openbaar domein die deel uitmaken van de weg of er bij horen, autosnelwegen en spoorwegen inbegrepen;
- d) op de goederen bepaald in artikel 1 van het Boswetboek (wet van 19 december 1854), en dat ongeacht hun oppervlakte;
- e) op de terreinen die al dan niet behoren tot het openbaar domein, waarvan een overheid eigenaar, vruchtgebruiker, pachter, opstalhouder of huurder is en die :
 - voor openbaar nut worden gebruikt;
 - horen bij een gebouw dat voor openbaar nut wordt gebruikt;
- f) in elke openbare plaats waar hun gebruik hinder aan het leefmilieu of burenoverlast kan veroorzaken".

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve strekt ertoe een uitzonderingsregeling op het voormelde verbod in te voeren, krachtens welke "de gezondheidsdiensten, de eerste-hulpdiensten of gebruikers die erkend worden ingevolge het ministerieel besluit van 9 november 1990" gemachtigd worden om,

.../...

gedurende een periode van drie jaar (artikel 5 van het ontwerp) en onder de voorwaarden bepaald in artikel 2 van het ontwerp, pesticiden te gebruiken "om in besmette openbare plaatsen levende organismen te bestrijden die hinderlijk of gevaarlijk zijn voor de gezondheid van mens of dier".

2. Blijkens het opschrift en de aanhef van het ontwerp-besluit dient de rechtsgrond voor de ontworpen regeling te worden gezocht in artikel 4 van de voornoemde ordonnantie van 2 mei 1991.

Dat artikel 4 luidt als volgt :

"De Minister of de Staatssecretaris bevoegd voor leefmilieu, natuurbehoud en waterbeleid kan, bij gemotiveerde beslissing en na eensluidend advies van de Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, afwijken van de bepalingen van artikel 3 van deze ordonnantie".

Zowel uit de tekst zelf als uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat er uitsluitend mee bedoeld is aan de Minister of de Staatssecretaris de bevoegdheid te verlenen om in concrete gevallen individuele afwijkingen toe te staan van het door de ordonnantie ingevoerde principiële verbod en dat ze met andere woorden niet de rechtsgrond kan bieden voor het vaststellen, bij algemeen geldend reglementair besluit, van een uitzonderingsregeling als bedoeld in het ontwerp.

.../...

Die beperkende interpretatie van artikel 4 vindt immers steun, niet alleen hierin dat in die bepaling de termen "beslissing-décision" worden gehanteerd en niet "besluit-arrêté", maar ook in het voorschrift dat de bedoelde beslissingen dienen te worden "gemotiveerd", welk voorschrift bezwaarlijk kan worden geacht toepassing te moeten vinden op reglementaire besluiten, doch integendeel gebruikelijk (1) is voor individuele afwijkingsbeslissingen.

Uit het verslag van de bevoegde commissie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad over het voorstel dat de ordonnantie van 2 mei 1991 geworden is, blijkt bovendien onder meer dat artikel 4 betrekking heeft op "afwijkingen ... die noodzakelijk zijn in dringende gevallen (bv. de schildluisplaag in het Zoniënwoud)" (Doc. A-16/2-90/91, p. 19) en ertoe strekt "het hoofd te bieden aan bijzondere toestanden die het gebruik van pesticiden ... zou(den) verplichten" (ibidem, p. 31).

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat in het meergenoemde artikel 4 geen rechtsgrond kan worden gevonden voor de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp-besluit, welke bepalingen er niet toe strekken individuele afwijkingen toe te staan op het door de ordonnantie van 2 mei 1991 ingevoerde verbod op het gebruik van pesticiden, doch in werkelijkheid neerkomen op een aanvulling van

(1) Vanaf 1 januari 1992 wordt overigens voor "eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking" de formele motiveringsverplichting opgelegd door artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

die ordonnantie met een algemeen geldende uitzonderingsregeling.

3. Artikel 4 van het ontwerp-besluit strekt ertoe het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 12 juli 1990 houdende verbod van het gebruik van herbiciden op openbare eigendommen, op te heffen.

Voor de opheffing van dat besluit, in de plaats waarvan de ordonnantie van 2 mei 1991 is gekomen, dient de rechtsgrond niet te worden gezocht in artikel 4 van die ordonnantie, maar in de bepalingen van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud op grond waarvan het werd vastgesteld.

Indien de Executieve dat besluit formeel wenst op te heffen, dient ze een afzonderlijk daartoe strekkend besluit te nemen.

1. L'article 3 de l'ordonnance du 2 mai 1991 relative à l'utilisation des pesticides - qui ajoute un alinéa 2 à l'article 38 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature - établit une règle générale interdisant

"de faire usage de tout pesticide sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale :

- a) dans les parcs publics et squares;
- b) à moins de 6 mètres des cours d'eau, étangs, marais ou toutes autres pièces d'eau;
- c) sur les accotements, bermes et autres terrains du domaine public faisant partie de la voirie ou y attenant, en ce compris les autoroutes et les lignes ferroviaires;
- d) dans les biens visés à l'article 1er du Code forestier (loi du 19 décembre 1854), et ce quelle que soit leur superficie;
- e) sur les terrains faisant ou non partie du domaine public, dont une autorité publique est propriétaire, usufruitière, emphytéote, superficiariaire ou locataire et qui sont :
 - utilisés à une fin d'utilité publique;
 - attenant à un bâtiment utilisé à une fin d'utilité publique;
- f) en tout lieu public où leur utilisation est susceptible de causer des nuisances à l'environnement ou des troubles de voisinage".

Le projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet d'instaurer un système d'exceptions à l'interdiction susindiquée, en vertu duquel "les services d'hygiène, le service d'urgence ou les utilisateurs agréés en application de l'arrêté

.../...

ministériel du 9 novembre 1990" sont autorisés à faire usage, pendant une période de trois ans (article 5 du projet) et dans les conditions prévues à l'article 2 du projet, des pesticides "destinés à lutter spécifiquement contre les organismes vivants, parasites ou dangereux pour la santé des hommes ou des animaux, infestant les lieux publics".

2. Selon l'intitulé et le préambule du projet d'arrêté, le fondement légal de la réglementation envisagée lui est procuré par l'article 4 de l'ordonnance précitée du 2 mai 1991.

Cet article 4 dispose ce qui suit :

"Le Ministre ou le Secrétaire d'Etat ayant dans ses compétences l'environnement, la protection de la nature et la politique de l'eau peut, par décision motivée et après avis conforme du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale, déroger aux dispositions de l'article 3 de la présente ordonnance".

Il résulte à la fois du texte même et des travaux préparatoires de cette disposition que celle-ci entend uniquement attribuer au Ministre ou au Secrétaire d'Etat la compétence d'accorder, dans des cas concrets, des dérogations individuelles à l'interdiction de principe édictée par l'ordonnance, et qu'en d'autres termes, cette disposition ne saurait procurer le fondement légal à l'établissement, par un arrêté réglementaire de portée générale, d'un système d'exceptions tel qu'il est visé par le projet.

.../...

Cette interprétation restrictive de l'article 4 se fonde en effet, non seulement sur l'emploi, par cette disposition, des termes "décision-beslissing" et non "arrêté-besluit", mais également sur la prescription selon laquelle les décisions visées doivent être "motivées", prescription qu'on peut difficilement supposer devoir s'appliquer à des arrêtés réglementaires, cependant qu'elle est de règle (1), au contraire, dans le cas de décisions dérogatoires individuelles.

Au surplus, il résulte notamment du rapport de la commission compétente du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sur la proposition qui est devenue l'ordonnance du 2 mai 1991, que l'article 4 est relatif à des "dérogations nécessaires dans des cas d'urgence (par exemple les cochenilles en Forêt de Soignes)" (Doc. A-16/2-90/91, p. 19) et vise à "faire face à des situations particulières qui imposeraient l'utilisation de pesticides" (ibidem, p. 31).

La conclusion qui s'impose dès lors est que l'article 4 précité ne saurait procurer un fondement légal aux articles 1er à 3 du projet d'arrêté, ces dispositions n'ayant pas pour objet d'accorder des dérogations individuelles à l'interdiction de faire usage de pesticides, établie par l'ordonnance du 2 mai 1991, mais consistant en réalité à compléter cette ordonnance par un système d'exceptions de portée générale.

(1) A compter du 1er janvier 1992, l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose au demeurant l'obligation de motivation formelle en ce qui concerne des "actes juridiques unilatéraux de portée individuelle".

3. L'article 4 du projet d'arrêté a pour objet d'abroger l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 1990 portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur les biens publics.

En ce qui concerne l'abrogation de cet arrêté, qui a été remplacé par l'ordonnance du 2 mai 1991, le fondement légal ne se trouve pas à l'article 4 de cette dernière, mais dans les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature sur le fondement desquelles il fut établi.

Dans l'hypothèse où l'Exécutif souhaiterait abroger cet arrêté de manière formelle, il lui incombe d'établir, à cet effet, un arrêté distinct.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,

J. GIJSSELS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
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. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

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. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.