

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.095/3
VAN 19 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 februari 2008 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Mobiliteit en Openbare Werken, en de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot bepaling van de dringende maatregelen om piekperiodes van luchtvervuiling te voorkomen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Luidens zijn artikel 1 strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe "een actieplan [te organiseren] met een voorlichtingsprocedure en de tenuitvoerlegging van dringende maatregelen om de overschrijding van de concentraties van stikstofdioxide (NO₂) en zwevende deeltjes (PM₁₀) in de lucht te voorkomen".

Te dien einde wordt in het ontwerp een beschrijving gegeven van de alarmdrempels en van het mechanisme van de tenuitvoerlegging van de dringende maatregelen (artikel 3), worden er drie drempelwaarden vastgelegd en worden maatregelen bepaald die bij het overschrijden ervan ten uitvoer kunnen worden gelegd (artikelen 5 tot 7), wordt voorzien in een bewustmakingsactie voor de bevolking (artikel 8) en wordt aan de burgemeesters van de "negentien gemeenten" (lees: de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) opgedragen om mee te werken aan de maatregelen die met toepassing van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, door de ministers bevoegd voor het leefmilieu en de mobiliteit kunnen worden genomen (artikelen 9 en 10).

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 14 en 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit (hierna: de ordonnantie).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De artikelen 14 en 15 van de ordonnantie luiden:

"Art. 14. Om het hoofd te kunnen bieden aan een dreigende overschrijving of overschrijving van een grenswaarde of alarmdrempel keurt de Regering een actieplan goed dat de volgende maatregelen omvat:

1/ elke maatregel die op korte termijn moet worden genomen om de gevolgen van de hoge niveaus van verontreinigende stoffen voor de gezondheid te verminderen;

2/ elke maatregel die nodig is om zo snel mogelijk de emissies die de hoge niveaus van verontreinigende stoffen veroorzaken, te verminderen.

.../...

Dit actieplan wordt onderworpen aan een milieubeoordeling, overeenkomstig de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's.

De werkgroepen Gezondheid en Bronnen bezorgen de Regering elk advies betreffende voormelde maatregelen.

Het coördinatiecomité, omgevormd tot crisiscomité, zorgt voor de voorbereiding en de coördinatie van de tenuitvoerlegging van het actieplan door de verschillende overheden.

Art. 15. De in artikel 14 bedoelde maatregelen bestaan onder meer uit:

1/ controlemaatregelen;

2/ maatregelen om de verontreinigende activiteiten en in voorkomend geval ook het autoverkeer te verminderen of stil te leggen, en om de emissies door vaste en verplaatsbare bronnen te verminderen."

3.2. Uit de bewoordingen van zijn artikel 1 blijkt dat het ontworpen besluit het actieplan omvat waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 14 van de ordonnantie.

Ook uit het geheel van de inhoud van het ontwerp blijkt dit. Zo bevat het ontwerp de maatregelen die nodig zijn om zo snel mogelijk de emissies die de hoge niveaus van verontreinigende stoffen veroorzaken, te verminderen, zijnde maatregelen zoals bedoeld in artikel 14, eerste lid, 2/, van de ordonnantie. Tevens bevat het ontworpen besluit controlemaatregelen zoals bedoeld in artikel 15, 1/, van de ordonnantie alsmede maatregelen om de verontreinigende activiteiten en in voorkomend geval ook het autoverkeer te verminderen of stil te leggen, en om de emissie door vaste en verplaatsbare bronnen te verminderen, zoals bedoeld in artikel 15, 2/, van de ordonnantie. Daarnaast wordt ook de inlichtingenprocedure vastgelegd.

3.3. Naar luid van artikel 14, tweede lid, van de ordonnantie moet het actieplan worden onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling, overeenkomstig de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's.

Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt niet dat dit is gebeurd, en de gemachtigde heeft dit bevestigd.

Artikel 8 van de ordonnantie van 18 maart 2004 bepaalt evenwel dat de milieubeoordeling dient te worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevings- of verordeningsprocedure van een plan of programma, en uit artikel 14 van de ordonnantie volgt dat bij de besluitvorming rekening moet worden gehouden met die milieubeoordeling .

In die omstandigheden is het dan ook voorbarig om nu reeds advies te geven over het voorliggende actieplan, dat geenszins kan worden beschouwd als een definitief plan. De afdeling wetgeving kan enkel advies geven over een ontwerp van besluit houdende vaststelling van het actieplan, nadat alle elementen van de totstandkomingsprocedure van dat plan zijn nageleefd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.095/3
DU 19 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Région de Bruxelles-capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics, et la Ministre de la Région de Bruxelles-capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 6 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "déterminant les mesures d'urgence en vue de prévenir les pics de pollution atmosphérique", a donné l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Selon son article 1^{er}, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis entend "organise[r] un plan d'action comprenant une procédure d'information et de mise en oeuvre de mesures d'urgence en vue de prévenir le dépassement des concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules (PM₁₀) dans l'atmosphère".

À cette fin, le projet donne une description des seuils d'alerte ainsi que du mécanisme de mise en oeuvre des mesures urgentes (article 3), fixe trois seuils d'intervention et établit les mesures qui peuvent être prises en cas de dépassement de ceux-ci (articles 5 à 7), prévoit une action de sensibilisation de la population (article 8) et charge les bourgmestres des "dix-neuf communes" (lire: les communes de la Région de Bruxelles-Capitale) de collaborer à la mise en oeuvre des mesures que peuvent prendre les ministres qui ont l'environnement et la mobilité dans leurs attributions en application de l'arrêté en projet (articles 9 et 10).

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 14 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant (ci-après : l'ordonnance).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Les articles 14 et 15 de l'ordonnance s'énoncent comme suit :

"Art. 14. Pour faire face au risque de dépassement ou au dépassement d'une valeur limite ou d'un seuil d'alerte, le Gouvernement arrête un plan d'action comprenant:

1/ toute mesure à prendre à court terme pour réduire les effets des niveaux élevés de polluants sur la santé;

2/ toute mesure pour diminuer dans les plus brefs délais les émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants.

Ce plan d'action est soumis à une évaluation environnementale conforme à celle prévue dans l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

.../...

Les groupes de travail Santé et Sources transmettent au Gouvernement tous avis relatifs aux mesures précitées.

Le comité de coordination institué en comité de crise est chargé de préparer et de coordonner la mise en oeuvre par les différents pouvoirs publics responsables du plan d'action.

Art. 15. Les mesures visées à l'article 14 consistent notamment en:

- 1/ des mesures de contrôle;
- 2/ des mesures de réduction ou de suspension des activités génératrices de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation automobile, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles."

3.2. Il ressort de la formulation de son article 1^{er} que l'arrêté en projet contient le plan d'action dont il est question à l'article 14 de l'ordonnance.

Tout le contenu du projet l'indique également. Le projet renferme ainsi les mesures nécessaires à la réduction dans les plus brefs délais des émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants, à savoir des mesures telles que l'entend l'article 14, alinéa 1^{er}, 2/, de l'ordonnance. En outre, l'arrêté en projet prévoit des mesures de contrôle, comme il est mentionné à l'article 15, 1/, de l'ordonnance ainsi que des mesures de réduction ou de suspension des activités génératrices de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation automobile, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles, comme le prévoit l'article 15, 2/, de l'ordonnance. Le projet détermine ensuite une procédure d'information.

3.3. Suivant l'article 14, alinéa 2, de l'ordonnance, le plan d'action doit être soumis à une évaluation environnementale conforme à celle prévue dans l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Il n'apparaît pas dans les documents joints à la demande d'avis que cette formalité a été accomplie, ce que confirme le délégué.

L'article 8 de l'ordonnance du 18 mars 2004 dispose toutefois que l'évaluation environnementale est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ou réglementaire, et il résulte de l'article 14 de l'ordonnance qu'il faut tenir compte de cette évaluation environnementale lors du processus de décision.

Dans ces circonstances, il est dès lors prématuré de donner dès à présent un avis sur le plan d'action à l'examen, qui ne peut en aucun cas être considéré comme un plan définitif. La section de législation ne peut rendre un avis que sur un projet d'arrêté fixant le plan d'action, après que tous les éléments de la procédure d'élaboration de ce plan auront été respectés.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS