

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.270/2
DU 22 OCTOBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'eau et le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale, le 1^{er} octobre 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 :

Formalités préalables

1. Une première mouture de l'arrêté en projet a été soumise pour avis au Conseil d'État le 6 février 2008.

Dans son avis 44.095/3, donné le 19 février 2008, le Conseil d'État a observé :

"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] 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."

À la suite de cet avis, le projet d'arrêté a été soumis à une procédure d'évaluation des incidences environnementales.

Aux termes de cette procédure, il a subi quelques modifications très ponctuelles.

C'est le projet ainsi modifié qui fait l'objet du présent avis.

À ce stade, il incombe donc au Conseil d'État d'examiner si l'ensemble des formalités requises préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet ont été régulièrement accomplies.

À ce propos, le projet appelle les observations suivantes.

I. Les avis sur le cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales

1. Selon l'article 10, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après "l'ordonnance du 18 mars 2004"), l'auteur du projet - en l'espèce, le Gouvernement ⁽¹⁾ - est tenu, simultanément à l'élaboration du projet de plan ou de programme, d'établir un projet de cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales relatives à ce plan ou programme.

Il résulte du paragraphe 2 du même article qu'en ce qui concerne le plan d'action visé à l'article 14 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 du 25 mars 1999"), ce projet de cahier des charges doit être soumis pour avis au Comité de coordination institué par la même ordonnance, au Conseil de l'Environnement, au Conseil économique et social pour la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission régionale de mobilité.

Ces avis doivent porter "sur l'ampleur et la précision des informations que le rapport doit contenir" (article 10, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mars 2004).

⁽¹⁾ L'article 3, 5/, de l'ordonnance du 18 mars 2004 définit l'"auteur de projet" au sens de cette ordonnance comme étant "l'autorité désignée par la disposition législative, réglementaire ou administrative en vertu de laquelle le plan ou le programme doit être élaboré". En ce qui concerne le plan d'action visé par l'article 14 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant, l'auteur de projet est donc le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à qui ledit article 14 confie l'adoption du plan d'action (comparez par exemple avec l'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui confie l'élaboration du programme d'amélioration structurelle de la qualité de l'air à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement).

Aux termes de l'article 10, § 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004, ils doivent être transmis dans les trente jours de la demande faite par l'auteur de projet ⁽²⁾. À défaut, les avis sont réputés favorables au projet de cahier des charges.

2. L'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 institue un "Comité de coordination" qui est "chargé d'assister le Gouvernement lorsqu'il arrête les mesures visant à assurer le respect des valeurs limites, à atteindre la valeur cible, ainsi qu'à prévenir et gérer les dépassements des seuils d'alerte".

Il ressort de l'ensemble des pièces communiquées au Conseil d'État que l'avis de ce Comité de coordination n'a pas été sollicité préalablement à l'adoption du cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales.

Le Comité ne paraît pas, au demeurant, s'être réuni valablement avant le mois de septembre 2008, soit plusieurs mois après la réalisation du rapport sur les incidences environnementales et plusieurs semaines après la clôture de l'enquête publique prévue par l'article 11 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

3. L'avis du Conseil de l'Environnement, donné dans le délai requis de trente jours, décrit le contenu du projet de cahier des charges qui lui a été soumis pour avis et, ensuite, se borne à relever les "coquilles". Il conclut en recommandant une "relecture du texte afin de corriger ces erreurs".

La lecture de cet avis ne permet pas de vérifier si le Conseil de l'Environnement s'est effectivement prononcé sur l'ampleur et la précision des informations que le rapport doit contenir.

⁽²⁾ La moitié au moins du délai de 30 jours doit se situer en dehors des périodes de vacances scolaires (article 10, § 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004).

II. Le rapport sur les incidences environnementales

L'article 9, § 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004 est ainsi libellé :

"[Le rapport sur les incidences environnementales] identifie, décrit et évalue les incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme.

Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I^{re}.

Lorsque le plan ou le programme est susceptible d'avoir des incidences socio-économiques, celles-ci sont examinées dans le rapport sur les incidences environnementales au titre d'incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme.

Le rapport contient des informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation."

Il apparaît qu'en tout cas formellement le rapport rédigé dans le présent dossier semble contenir l'essentiel des informations requises.

Pour le surplus, il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir que le rapport

"contient des informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation".

III. L'enquête publique

Tel qu'en vigueur jusqu'au 15 août 2008 inclus ⁽³⁾, l'article 11 de l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoyait ce qui suit :

"L'auteur de projet soumet le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales s'y rapportant à une enquête publique, avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ou réglementaire.

Celle-ci est annoncée par voie d'affiches dans chacune des communes de la Région, par avis inséré au Moniteur belge et dans au moins trois journaux de langue française et trois journaux de langue néerlandaise diffusés dans la Région, ainsi que par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée selon les modalités fixées par l'auteur de projet. L'annonce précise les dates du début et de la fin de l'enquête publique.

L'auteur de projet invite les communes à transmettre leurs observations dans le cadre de l'enquête publique.

Après que ces annonces ont été faites, le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales sont déposés pendant un minimum de soixante jours, aux fins de consultation par le public, à la maison communale de chacune des communes de la Région.

Les réclamations et observations, dont copies peuvent être envoyées par leurs auteurs au Collège des bourgmestre et échevins des communes concernées, sont adressées à l'auteur de projet dans le délai d'enquête sous pli recommandé à la poste ou contre accusé de réception."

⁽³⁾ L'article 11 de l'ordonnance du 18 mars 2004 a été modifié par l'ordonnance du 10 juillet 2008 modifiant l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, en vue de la participation du public aux procédures décisionnelles en matière d'environnement ou ayant une incidence sur l'environnement. Cette ordonnance du 10 juillet 2008 a été publiée au Moniteur belge le 6 août 2008 est entrée en vigueur, selon le droit commun, le 16 août 2008, soit le lendemain du dernier jour de l'enquête publique relative à l'arrêté en projet.

Le Conseil d'État attire l'attention de l'auteur du projet sur les éléments suivants :

- 1/ Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'État que "l'auteur de projet", au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004, n'a fixé aucune modalité concernant l'annonce de l'enquête publique, notamment concernant le délai dans lequel l'enquête devait être annoncée préalablement au jour de son ouverture.
- 2/ Les pièces communiquées au Conseil d'État ne permettent pas d'établir que l'enquête publique a effectivement été annoncée par voie d'affiche dans chacune des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale avec mention des dates de début et de fin d'enquête ⁽⁴⁾.
- 3/ Concernant l'annonce faite dans les journaux de langue française et néerlandaise, les pièces transmises au Conseil d'État comportent des bons de commandes et des factures relatives à trois journaux de langue française et trois journaux de langue néerlandaise, mais ne contiennent que les extraits de cinq journaux comportant l'annonce de l'enquête publique concernée.
- 4/ Concernant l'annonce faite par voie radiophonique et télévisée, il résulte des explications communiquées par le délégué du gouvernement que l'annonce de l'enquête publique a été faite à de nombreuses reprises par le biais de différentes radios et télévisions de langue française et de langue néerlandaise, entre le 2 et le 8 juin 2008; les pièces communiquées au Conseil d'État comportent les bons de commandes et les factures y relatives.

Selon le délégué du Gouvernement, ces annonces mentionnaient les dates de début et de fin d'enquête. Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir que tel est effectivement le cas.

⁽⁴⁾ De nombreuses pièces ont été adressées au Conseil d'État qui, *a priori*, établissent que les communes ont été invitées à procéder à l'affichage requis, mais ces pièces n'établissent pas que l'affichage a effectivement été réalisé conformément à l'article 11 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

IV. Les avis sollicités simultanément à l'enquête publique

1. L'article 12 de l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit ce qui suit :

"Simultanément à l'enquête publique, l'auteur de projet soumet le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales pour avis à toute autre autorité désignée, conformément à l'article 10, § 2, et à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, lorsque celui-ci n'est pas l'auteur du projet.

Les avis sont transmis dans les quarante-cinq jours de la demande de l'auteur de projet. L'absence d'avis équivaut à un avis favorable. La moitié au moins du délai de 45 jours se situe en dehors des périodes de vacances scolaires."

Telle que cette disposition est rédigée, elle ne semble pas permettre de dispenser de prendre l'avis de l'I.B.G.E., dès lors que celui-ci n'est pas l'auteur du projet, et ce même si le rapport de l'évaluation sur les incidences environnementales a été établi par l'I.B.G.E. ⁽⁵⁾.

Il ne ressort pas du dossier communiqué au Conseil d'État que cet avis a été demandé.

2. Il résulte de la combinaison de l'article 10, § 2, et de l'article 12 de l'ordonnance du 18 mars 2004 que l'avis du Comité de coordination institué par l'ordonnance du 25 mars 1999 doit être sollicité sur le projet de plan et le rapport sur les incidences environnementales, simultanément à l'enquête publique.

⁽⁵⁾ La circonstance que la réalisation du rapport sur les incidences environnementales a été confié à l'I.B.G.E. n'enlève rien à la circonstance que l'auteur de projet, au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004, n'est pas l'I.B.G.E. mais le Gouvernement. Sur ce point, il est renvoyé à la note infrapaginale 1 ci-avant.

Des pièces transmises au Conseil d'État, il ressort que l'I.B.G.E. a adressé différents courriers aux services et institutions représentés au sein de ce comité en vue de réunir celui-ci à la fin du mois de juin 2008. Il ressort aussi de ces courriers que le quorum requis n'étant pas atteint, le Comité de coordination a été convoqué une nouvelle fois et, selon les informations communiquées par le délégué du gouvernement, se serait réuni le 9 septembre 2008.

Il reste toutefois qu'au vu des éléments du dossier, il est délicat de trancher la question de savoir si une véritable demande d'avis a été adressée au Comité de coordination ni, par conséquent, si le délai de quarante-cinq jours imparti à ce Comité pour donner son avis est ou non écoulé de sorte qu'en vertu de l'article 12 reproduit ci-avant, cet avis serait réputé favorable. Quoi qu'il en soit, le délégué du gouvernement a exposé qu'à ce jour, l'auteur du projet ne dispose pas d'un avis exprès, officiel et définitif du Comité de coordination.

3. Les demandes d'avis adressées au Conseil de l'Environnement, au Conseil économique et social pour la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission régionale de mobilité sont datées du 5 juin 2008.

Il en résulte que, contrairement à ce qu'impose l'article 12, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004, le délai de 45 jours n'a pu se situer "pour la moitié au moins" en dehors des périodes de vacances scolaires.

V. Les consultations transfrontières

L'article 13 de l'ordonnance du 18 mars 2004, prévoit :

"§ 1^{er}. Lorsque la mise en oeuvre d'un plan ou d'un programme en cours d'élaboration sur le territoire de la Région est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement de la Région flamande, de la Région wallonne ou d'un État membre de l'Union européenne ou lorsque la Région flamande, la Région wallonne ou un État membre de l'Union européenne, susceptible d'être touché de manière notable, en exprime la demande, le Gouvernement transmet à la Région ou à l'État membre de l'Union européenne, avant que ledit plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ou réglementaire, une copie du projet de plan ou de programme, ainsi qu'une copie du rapport sur les incidences environnementales.

Le Gouvernement détermine :

- 1/ les instances chargées de la transmission des documents aux autorités visées à l'alinéa 1^{er};
- 2/ les modalités selon lesquelles les autorités compétentes de la Région ou de l'État susceptibles d'être affectés peuvent participer à la procédure d'évaluation environnementale;
- 3/ les modalités suivant lesquelles la copie du projet de plan ou de programme et la copie du rapport sur les incidences environnementales sont communiquées aux autorités visées à l'alinéa 1^{er}.

(...)

§ 3. Lorsque les Régions ou les États membres sont tenus de se consulter en vertu du présent article, ils conviennent dès le début des négociations d'un délai raisonnable pour mener les consultations."

Interrogé à propos de la mise en oeuvre de cette disposition concernant le texte en projet, le délégué du gouvernement a exposé :

"Considérant que la mise en oeuvre de l'arrêté relatif aux mesures d'urgence en cas de pics de pollution n'aura pas d'incidences notables sur l'environnement des Régions voisines ou États-Membres voisins, le projet d'arrêté ne leur a pas été transmis. Il y a en effet lieu de rappeler que les mesures d'urgence visent à prévenir et éviter l'émergence d'un pic de pollution. Elles ont donc pour objectif d'améliorer la situation environnementale de la Région bruxelloise en réduisant les concentrations de polluants dans l'air. Les conséquences de sa mise en oeuvre seront donc également favorables à l'environnement des zones limitrophes.

.../...

Il y a également lieu de noter que les Régions voisines ont - de leur côté - également estimé que le projet n'aurait pas d'incidences notables sur leur environnement. Les Régions flamande et wallonne ont en effet été informées du projet de la Région de Bruxelles-Capitale, via les contacts interministériels structurés, dont la conférence interministérielle de l'environnement. Dans ce cadre, les Ministres de l'environnement des trois Régions ont conclu un "Protocole de coordination entre les 3 Régions et CELINE lors d'épisodes de pics de pollution" dans lequel les 3 Régions décrivent les mesures prises ou à prendre sur chaque territoire régional."

Ces explications appellent les observations suivantes.

Tout d'abord, si les ministres chargés de l'environnement dans les trois régions ont conclu un "protocole d'accord de coordination entre les 3 Régions et CELINE lors d'épisodes de pics de pollution", la conclusion de ce protocole ne saurait, *a priori*, dispenser la Région de Bruxelles-Capitale de l'accomplissement des formalités prévues aux paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 13 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Ensuite, les explications données reposent exclusivement sur la circonstance que la notion d'"incidences notables" devrait s'entendre uniquement au sens d'"incidences notables négatives".

Or, un tel raisonnement ne peut être admis.

L'article 13 de l'ordonnance du 18 mars 2004 a notamment pour objet de transposer l'article 7 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

À cet égard, le Conseil d'État a déjà souligné à propos de cette disposition ⁽⁶⁾ qu'en mettant uniquement l'accent sur la question de savoir si un type de plan ou de programme est ou non de nature à avoir un impact environnemental négatif, l'on se méprend sur l'objet même de l'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/42/CE : loin de limiter l'évaluation environnementale à l'examen des effets négatifs des plans et des programmes sur l'environnement, la directive inclut aussi dans cette évaluation l'étude des effets environnementaux positifs des plans et des programmes ⁽⁷⁾.

Par conséquent, à défaut pour l'auteur du projet de pouvoir établir que la mise en oeuvre de l'arrêté en projet ne sera susceptible d'avoir aucune incidence notable - positive ou négative - sur le territoire d'une autre région ⁽⁸⁾, l'arrêté en projet doit être soumis à la procédure organisée par l'article 13, §§ 1^{er} et 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Les explications communiquées à cet égard par le délégué du gouvernement ne sont pas de nature à établir que l'arrêté en projet ne serait pas susceptible, par nature, d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre région.

* *
*

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis 43.044/4, donné le 18 juin 2007, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret du 8 mai 2008 modifiant les articles 4, 33, 40, 42, 50, 85, 116, 127, 136, 150*bis*, 175 et 181 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et y insérant un article 136*bis* (Doc. parl, Parl. wall., 2007-2008, n/ 751/1, pp. 34-35); voir aussi l'avis 44.379/4, donné le 26 mai 2008, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire en vue de consacrer le principe de l'observation urbaine".

⁽⁷⁾ La note de bas de page 1 de l'annexe I de la directive le confirme expressément.

⁽⁸⁾ En ce qui concerne les effets notables sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne, la question apparaît moins délicate, vu la situation géographique de la Région de Bruxelles-Capitale au sein du territoire belge lui-même.

En conclusion de ce qui précède, et de manière générale, il convient de rappeler qu'il appartiendra au Gouvernement, le cas échéant, lors de toute contestation éventuelle, d'apporter la preuve de ce que les exigences imposées par l'ordonnance du 18 mars 2004 ont été rencontrées et de ce que la procédure d'évaluation des incidences environnementales a été réalisée, conformément à cette ordonnance.

Observations générales

1.1. L'arrêté en projet, qui entend procurer exécution aux articles 14 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 appelle, au regard de certaines dispositions de cette ordonnance, plusieurs observations.

Le projet doit spécialement être mis en rapport avec les articles 4, 5, 7, 8, 14 et 15 de l'ordonnance.

1.2. En ce qui concerne la détermination des valeurs limites, des seuils d'alerte et des valeurs cibles, les articles 4 et 5 de l'ordonnance du 25 mars 1999 disposent comme suit :

"Art. 4. § 1^{er}. Le Gouvernement fixe les valeurs limites et le délai dans lequel elles doivent être atteintes, ainsi que les seuils d'alerte pour les polluants faisant l'objet de l'évaluation prévue aux articles 7 et suivants. Pour l'ozone, il peut être fixé une valeur cible en complément ou en remplacement de la valeur limite.

§ 2. Le Gouvernement fixe les valeurs limites, les seuils d'alerte ainsi que la valeur cible au minimum conformément aux niveaux établis par les directives prises en exécution de la directive 96/62/CE et compte tenu des données les plus récentes de la recherche scientifique dans les domaines épidémiologique et environnemental ainsi que des progrès les plus récents de la métrologie et du degré d'exposition des populations et notamment des sous-groupes sensibles, ainsi que le cas échéant :

- 1/ des conditions climatiques;
- 2/ de la sensibilité de la flore et de la faune et de leur habitat;
- 3/ du patrimoine historique, culturel, architectural exposé aux polluants;
- 4/ de la faisabilité économique et technique;
- 5/ du transport à longue distance des polluants, dont les polluants secondaires, y compris l'ozone.

Art. 5. Afin de tenir compte du niveau effectif d'un polluant déterminé lors de la fixation de la valeur limite, ainsi que des délais nécessaires pour mettre en oeuvre les mesures visant à atteindre cette valeur limite, le Gouvernement peut fixer pour celle-ci une marge de dépassement temporaire, conformément aux directives prises en exécution de la directive 96/62/CE."

Cette marge se réduit selon les modalités qu'il définit afin d'atteindre la valeur limite au plus tard à la fin du délai fixé.

1.3. S'agissant de la mesure et de la surveillance de la qualité de l'air, l'article 7 de l'ordonnance du 25 mars 1999 est ainsi libellé :

"Art. 7. L'Institut évalue la qualité de l'air ambiant sur tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et, à cet effet, met en place un réseau de mesure.

L'évaluation de la qualité de l'air ambiant porte sur les niveaux relatifs aux polluants suivants :

1. anhydride sulfureux;
2. dioxyde d'azote;
3. particules fines, telles que les suies (y compris PM 10);
4. particules en suspension;
5. plomb;
6. ozone;
7. benzène;
8. monoxyde de carbone;
9. hydrocarbures polycycliques aromatiques;
10. cadmium;
11. arsenic;
12. nickel;
13. mercure."

Moyennant le respect de conditions précises, l'article 8 de la même ordonnance permet au Gouvernement de déterminer des polluants non visés à l'article 7 qui feront l'objet d'une surveillance similaire.

1.4. Enfin, concernant les mesures visant notamment à assurer le respect des valeurs limites ainsi qu'à prévenir et gérer les dépassements des seuils d'alerte, les articles 14 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 retiennent plus spécialement l'attention.

Ces articles prévoient ce qui 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 programme 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."

2.1. L'arrêté en projet fixe, en son annexe I, différents "seuils d'intervention" pour le dioxyde d'azote et les particules.

Le Conseil d'État se demande comment ces différents "seuils d'intervention", spécialement les "seuils d'intervention 3", sont appelés à se concilier avec les "valeurs limites" et les "seuils d'alerte" prévus par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2001 relatif à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant.

2.2. Le point III de l'annexe II de la directive 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant énumère les informations minimales à communiquer au public en cas de dépassement du seuil d'alerte pour le dioxyde d'azote.

Ces informations sont les suivantes :

- date, heure et lieu de l'incident et raison du dépassement (si connue);
- prévisions :
 - * évolution des concentrations (amélioration, stabilisation ou aggravation),
 - * cause de la modification prévue,
 - * zone géographique concernée,
 - * durée du dépassement,
- type de population susceptible d'être affectée par le dépassement;
- précautions à prendre par la population sensible concernée.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a entendu transposer cette disposition de droit européen par le point III de l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2001 relatif à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant.

Pour sa part, l'article 3 de l'arrêté en projet prévoit que certaines informations, décrites de manière très générale, seront diffusées auprès du public lors des phases d'alerte et de confirmation que cette disposition organise. Ces informations ne reprennent pas l'ensemble des informations énumérées au point III de l'annexe II de l'arrêté précité du 28 juin 2001.

Le Conseil d'État se demande comment l'arrêté en projet et l'arrêté du 28 juin 2001 sont appelés à se concilier sur ce point.

L'auteur du projet doit veiller à assurer la cohérence entre ces deux textes, en assurant en tout état de cause la transposition des normes de droit européen ici concernées.

.../...

2.3. Il résulte des dispositions rappelées ci-avant de l'ordonnance du 25 mars 1999 que le Gouvernement doit arrêter les valeurs limites et les seuils d'alerte pour chacun des treize polluants énumérés à l'article 7 de l'ordonnance "conformément aux niveaux établis par les directives prises en exécution de la directive 96/62/CE [du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant]".

Il résulte également de ces dispositions, spécialement de l'article 14 de l'ordonnance, que le Gouvernement doit arrêter un plan d'action destiné à faire face au risque de dépassement ou au dépassement de chacune des valeurs limites et des seuils d'alerte ainsi arrêtés.

Enfin, ce plan d'action doit comporter deux types de mesures, étant d'une part, les mesures à prendre à court terme pour réduire les effets des niveaux élevés de polluants sur la santé et, d'autre part, les mesures pour diminuer dans les plus brefs délais les émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants.

Eu égard à ces dispositions législatives, le texte en projet appelle essentiellement les observations suivantes :

- 1/ l'arrêté en projet ne concerne que deux polluants; or, les directives européennes en la matière et la Région de Bruxelles-Capitale, en transposant ces directives, ont arrêté des valeurs limites et des seuils d'alerte pour plusieurs autres polluants; il en va notamment ainsi pour l'anhydride sulfureux ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ En droit européen, voir notamment, outre les directives citées au préambule de l'arrêté en projet, la directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, la directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant et la directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant; voir, concernant la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2001 relatif à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2001 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant et l'arrêté du 25 octobre 2007 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant (cet arrêté ne fixe toutefois que des valeurs cibles).

Interrogé sur ce point, le délégué du gouvernement a exposé que

"Le projet d'arrêté porte sur les PM10 et les NO2 qui sont les deux polluants qui génèrent des dépassements au sens des dispositions de la directive".

Une telle justification ne peut être retenue.

En effet, l'article 14 de l'ordonnance du 25 mars 1999 impose au Gouvernement d'arrêter un plan d'action pour faire face non seulement à tout dépassement d'une valeur limite ou d'un seuil d'alerte, mais également à tout risque de dépassement d'une telle valeur ou d'un tel seuil.

En d'autres termes, dès qu'une valeur limite ou un seuil d'alerte a été fixé pour un polluant conformément aux dispositions de droit européen en la matière, le Gouvernement est tenu d'arrêter un plan d'action pour faire face à tout risque de dépassement de cette valeur ou de ce seuil.

Par ailleurs, l'on ne peut *a priori* exclure, de manière absolue et définitive pour l'avenir, tout risque de dépassement de l'une ou l'autre valeur limite ou l'un ou l'autre seuil d'alerte fixé pour un polluant déterminé.

Le Gouvernement ne peut donc se borner à mettre en oeuvre l'article 14 de l'ordonnance à l'égard de deux polluants seulement.

Pour les mêmes motifs, il ne peut être admis que les mesures prévues par l'arrêté en projet soient limitées à la "période hivernale (novembre - mars)", comme le prévoit l'article 3, § 1^{er}, du projet.

2/ Si l'arrêté en projet comporte bien des mesures "pour diminuer dans les plus brefs délais les émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants", le Conseil d'État n'aperçoit pas la ou lesquelles de ces dispositions constitueraient des mesures "à prendre à court terme pour réduire les effets des niveaux élevés de polluants sur la santé".

.../...

De ce qui précède, il suit que l'arrêté en projet ne procure qu'une exécution partielle aux dispositions législatives qu'il se donne pour fondement légal, spécialement l'article 14 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Il convient dès lors d'attirer l'attention du Gouvernement bruxellois sur ce qu'il lui appartient de veiller à l'exécution complète des articles 4, 5, 7, 8, 14 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999, dans le respect des compétences régionales.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "Vu l'article 7, a), 3/, ...".

2. L'accord du Ministre du Budget est requis préalablement à l'adoption du texte en projet, conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget. Il doit être mentionné au préambule, qui sera complété en conséquence.

3. À l'alinéa 13, il convient d'écrire : "Vu l'avis 45.270/2 du Conseil d'État, donné le 22 octobre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973."

Dispositif

Article 1^{er} nouveau (à insérer)

L'arrêté en projet participe à la transposition partielle de directives européennes qui exigent que, lorsque les États membres adoptent les dispositions participant à leur transposition, ces dispositions contiennent une référence à la directive concernée ou soient accompagnées d'une telle référence lors de leur publication.

À ce propos, la meilleure méthode consiste à mentionner la référence à la directive transposée dans un article de l'acte de droit interne qui procède à la transposition ⁽¹⁰⁾.

L'arrêté en projet sera donc complété par un article 1^{er} nouveau mentionnant qu'il a pour objet de transposer partiellement les directives ici concernées.

Article 2

1. À l'article 2, 4/, du projet, la station de mesure est définie comme un

"ensemble de dispositifs permettant l'évaluation, en temps réel, de la qualité de l'air et qui répondent aux recommandations au sujet des emplacements de points de prélèvement précisés par la directive 1999/30/CE précitée".

Le texte en projet ne peut ainsi renvoyer à des "recommandations" qui figurent dans une directive européenne. Il doit, le cas échéant, se référer aux dispositions de droit interne qui ont opéré la transposition des dispositions pertinentes de la directive concernée, à savoir, en l'espèce l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2001 relatif à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant.

⁽¹⁰⁾ Voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", § 94.1, formule F-4-1-2-1.

2. Tels que les "poids lourds" et les "véhicules automobiles" sont définis par l'article 2, 5/ et 13/, de l'arrêté en projet, les "véhicules automobiles destinés au transport de personnes" et ceux "destinés à la collecte des immondices" ayant une masse maximale autorisée de plus de 3500 kg, ne relèvent ni des "poids lourds", ni des "véhicules automobiles".

Le Conseil d'État se demande dès lors quelles sont les règles qui, dans l'arrêté en projet, s'appliqueront à ce type de véhicules. Il en va de même des deux roues motorisés.

Cette question est d'autant plus problématique en ce qui concerne les "véhicules automobiles destinés au transport de personnes" et les "véhicules destinés à la collecte des immondices" ayant une masse maximale autorisée de plus de 3500 kg, que les articles 5 et 6 du projet excluent des mesures qu'ils prévoient et qui ne s'appliquent précisément qu'aux "poids lourds" et "véhicules automobiles", les "véhicules d'utilité publique destinés à la collecte de déchets" et les "autocars". Interrogé à ce propos, le délégué du gouvernement a répondu que

"l'article 5 en son point 1^{er}, § 7 ainsi que l'article 6, précisent explicitement que les véhicules d'utilité publique destinés à la collecte des déchets ainsi que les autocars sont exclus de l'application de la présente mesure, tant sous la disposition 1^{er} a et 1^{er} b. Ceci est valable quel que soit le poids de ces véhicules".

Cette explication n'est pas satisfaisante. En effet, dès lors que les "véhicules automobiles destinés au transport de personnes" et ceux "destinés à la collecte des immondices" qui ont une masse maximale autorisée de plus de 3500 kg ne relèvent ni de la catégorie "poids lourds", ni de celle des "véhicules automobiles", ils ne sont nécessairement pas visés par les mesures applicables à ces catégories. L'exception prévue à l'article 5, 1/, alinéa 4, et à l'article 6, 1/, alinéa 4, du projet en faveur de ces catégories de véhicules n'a de sens qu'à l'égard des véhicules qui ont une masse maximale autorisée de moins de 3500 kg.

Dans le respect du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient à l'auteur du projet de lever les ambiguïtés qui résultent de la combinaison de l'article 2, 5/ et 13/, et des articles 5, 1/, alinéa 4 et 6, 1/, alinéa 4.

.../...

Dans ce cadre, il convient en outre d'assurer l'unité de la terminologie employée à l'article 2, 5/ et 13/, d'une part, et aux articles 5, 1/, alinéa 4, et 6, 1/, alinéa 4, d'autre part.

3. L'article 2, 7/, définit le "véhicule à haute performance environnementale" comme suit :

"En raison de leur performance environnementale en matière d'émission, certains véhicules sont exclus du champ d'application de la mesure de restriction de circulation. Ces véhicules sont identifiés exhaustivement par arrêté ministériel."

Outre que cette disposition ne constitue pas à proprement parler une définition, elle confère au ministre concerné une habilitation excessivement large.

Le projet doit être complété par une disposition nouvelle - et non dans le cadre des définitions - énonçant les critères précis permettant au ministre d'établir par arrêté - et non par une circulaire -, la liste susmentionnée.

Article 3

1. L'alinéa 4 du paragraphe 1^{er}, est rédigé comme suit :

"Tous les 3 ans, la pertinence [des] seuils d'intervention est évaluée, tenant compte de l'évolution de la situation environnementale et de l'évolution du cadre européen."

Il convient de prévoir expressément quelle est l'autorité qui procédera à cette évaluation.

2. À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, la section de législation du Conseil d'État se demande si, compte tenu du calendrier prévu par le système en projet, il n'y a pas lieu d'écrire "48 heures à l'avance".

.../...

3. Le paragraphe 5 de l'article 3 du projet dispose que :

"Les informations visées dans le présent article sont diffusées, par communiqué, dans chaque communauté linguistique, à au moins deux quotidiens, deux télévisions et deux radios."

Cette disposition appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, telle qu'elle est rédigée, elle envisage d'imposer de manière unilatérale des obligations aux services de radio et de télévision, affectant la programmation et les grilles d'émission.

De l'enseignement qui se dégage de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 73/97 du 25 novembre 1997, il ressort qu'un tel dispositif peut porter atteinte à la compétence que l'article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés en matière de radiodiffusion et de télévision. D'après cet arrêt, le législateur régional peut toutefois invoquer l'article 10 de la même loi pour justifier l'adoption d'une disposition imposant aux services de radio et de télévision l'obligation de diffuser un communiqué annonçant l'enquête publique relative à un projet de plan régional.

Certes, en l'espèce, le plan d'action visé à l'article 14 de l'ordonnance du 25 mars 1999 est un plan à caractère incontestablement régional.

Toutefois, les pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, ne peuvent être mis en oeuvre, selon cette même disposition, que par une norme à caractère législatif, à savoir, s'agissant la Région de Bruxelles-Capitale, par une ordonnance.

La règle contenue dans le paragraphe 5 à l'examen, en tant qu'elle vise les radios et les télévisions, doit donc être prévue par le législateur lui-même et ne peut figurer dans l'arrêté en projet.

Pour le surplus, la disposition à l'examen ne peut se référer à la notion de "communauté linguistique", qui n'a pas d'existence constitutionnelle dans la Région de Bruxelles-Capitale ⁽¹¹⁾. Elle serait plus adéquatement rédigée si, en lieu et place de se référer à cette notion, elle imposait que le communiqué concerné soit publié dans un ou deux - selon la volonté de l'auteur du projet - quotidien(s) de langue française ou néerlandaise.

Article 4

L'article 4, 1/, doit faire apparaître qu'il vise les hypothèses prévues aux 2/ et 3/ qui sont les seules relevant de la compétence de l'auteur du projet. En effet, en dehors de ces hypothèses, les contrôles seraient de la compétence des autorités de police judiciaire ou administrative exerçant des missions ne relevant pas des compétences régionales.

Article 5

1. En vertu de l'article 23, 3, de l'ordonnance du 25 mars 1999, est passible d'une sanction pénale "celui qui ne respecte pas les mesures contenues dans le plan d'action arrêté par le Gouvernement en vertu des articles 14 et 15".

Dès lors, la méconnaissance des prescriptions fixées par l'arrêté en projet est un fait constitutif d'infraction.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour

⁽¹¹⁾ La Constitution et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises se limitent à prévoir l'organisation d'institutions communautaires dans la Région de Bruxelles-Capitale.

permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

À ce propos, le texte en projet manque de clarté et de précision.

Ainsi, le Conseil d'État s'interroge sur le sens de la notion de "dernier chiffre non-significatif", employée au 1/, alinéa 1^{er}, a), de la disposition à l'examen. Plus spécialement, le Conseil d'État se demande ce qu'il en sera des véhicules dont les plaques se terminent par une lettre : le chiffre à prendre en considération sera-t-il le dernier des chiffres mentionnés dans la série de signes qui constituent le numéro d'immatriculation ?

Interrogé à ce propos, le délégué du gouvernement a expliqué que

"la précision par rapport au dernier chiffre non significatif vise à exclure les chiffres de la plaque d'immatriculation qui représentent un département français par exemple (le 75 étant Paris). Les lettres n'entrent pas en considération. Il s'agit du dernier chiffre de la plaque (et non du dernier caractère)"

Ces précisions devraient figurer expressément dans le dispositif en projet.

2. L'article 5, 2/, prévoit que, lorsque le seuil d'intervention 2 est susceptible d'être atteint, les ministres compétents peuvent imposer la gratuité des transports en commun et le renforcement de l'offre de transport en commun en ce qu'ils concernent la Société de Transports Intercommunaux de Bruxelles, étant entendu que le renforcement de cette offre est obtenu "par l'affectation en ligne du matériel en réserve et la prolongation des heures de pointe".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne permet pas de déterminer si les mots "en ce qui concerne la Société de transports Intercommunaux de Bruxelles" (ci-après la S.T.I.B.) ont trait uniquement au renforcement de l'offre de transport ou s'ils concernent tant la gratuité du transport que le renforcement de l'offre.

Interrogé à propos de la gratuité imposée des transports en commun, le délégué du gouvernement a exposé que sont ainsi visés "les transports en commun exploités par la S.T.I.B. (Métro, Tram, Bus)". Dès lors que sont seuls ainsi visés des transports en commun qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, la disposition à l'examen n'est pas sujette à critique au regard de l'article 6, § 1^{er}, X, 8/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il reste toutefois que, dès lors que la disposition ici examinée concerne la S.T.I.B., elle est sujette à critique.

Ainsi, selon l'article 3, alinéa 1^{er}, 4/, a), de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, c'est au contrat de gestion conclu entre le Gouvernement et la S.T.I.B. de déterminer les principes de détermination des tarifs pratiqués par la S.T.I.B.. Quant aux prix proprement dits des titres de transports, l'article 18 de la même ordonnance prévoit qu'ils sont établis par le Gouvernement, sur proposition du conseil d'administration et dans le respect des principes définis par le contrat de gestion.

Quant à l'article 2 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, il habilite certes le Gouvernement à arrêter le cahier des charges auquel est soumise la S.T.I.B. ainsi que les conditions d'exploitation du réseau de service public de transport en commun urbain. Il reste toutefois que, selon l'article 3, 1/, 2/ et 3/, de la même ordonnance, c'est au contrat de gestion qu'il revient de fixer les objectifs assignés aux parties notamment en ce qui concerne l'exploitation du service des transports, les principes relatifs à l'établissement, la modification, l'extension et la suppression des lignes et le plan des investissements nécessaire pour la réalisation des objectifs.

Par conséquent, au vu de l'ordonnance précitée du 22 novembre 1990, l'arrêté en projet ne constitue pas l'instrument juridique adéquat pour prévoir la gratuité des transports et le renforcement de l'offre de transport qu'il impose à la S.T.I.B. en son

.../...

article 5, 2/, et ce, même s'il se borne à cet égard à rappeler ce qui figure déjà à l'article 16, du contrat de gestion conclu entre le Gouvernement et la S.T.I.B. pour la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 janvier 2011.

La question se pose toutefois de savoir si les articles 14 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dérogent ou permettent de déroger à l'ordonnance du 22 novembre 1990.

Certes, les articles 14 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 comportent des habilitations très larges au Gouvernement. Mais ces dispositions ne paraissent pas à elles seules pouvoir procurer au Gouvernement un fondement suffisant pour adopter les mesures telles que prévues à l'article 5, 2/, du texte en projet, en dérogation aux dispositions rappelées ci-avant de l'ordonnance du 22 novembre 1990.

En effet, l'article 14 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui détermine le contenu même du plan d'action à court terme permet au Gouvernement de prévoir, dans ce plan, "toute mesure à prendre à tout terme pour réduire les effets des niveaux élevés de polluants sur la santé", et "toute mesure pour diminuer dans les plus brefs délais les émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants".

Si les mesures de gratuité et de renforcement des transports prévues par la disposition à l'examen sont liées aux mesures de réduction ou de suspension de la circulation automobile qui ont pour objet direct de "diminuer dans les plus brefs délais les émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants", elles ne constituent pas directement elles-mêmes de telles mesures. Elles ne sont pas davantage de nature à "réduire les effets des niveaux de polluants sur la santé".

Aussi, l'ordonnance du 25 mars 1999, spécialement ses articles 14 et 15, ne procure-t-elle pas aux mesures prévues à l'article 5, 2/, du projet, un fondement suffisant.

Ces mesures doivent être adoptées à travers les procédures et instruments prévus par l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 6

1. Le Conseil d'État se demande pour quels motifs les mesures prévues à l'article 4 ne sont pas également d'application lorsque le seuil d'intervention 3 est atteint : dans ce cas en effet, certes, l'article 6 prévoit une interdiction de circuler pour tout véhicule automobile, mais de nombreuses exceptions sont prévues, notamment en ce qui concerne le "Ring".

2. Compte tenu des définitions que l'article 2 du projet donne respectivement des poids lourds et des véhicules automobiles, et tel que l'article 6 est rédigé, il résulte de celui-ci que les poids lourds sont autorisés à circuler tout au long de la journée, lorsque le seuil d'intervention 3 est atteint.

Le Conseil d'État se demande si une telle autorisation est conforme à l'intention de l'auteur du projet.

Si tel est le cas, le Gouvernement devra être en mesure de justifier cette autorisation au regard du principe d'égalité, et en tenant compte spécialement de ce que, selon l'article 5, 1/, b), du projet, les poids lourds sont interdits à la circulation entre sept heures et dix heures et entre dix-sept heures et vingt heures.

3. Pour le surplus, l'article 6 appelle, *mutatis mutandis*, les mêmes observations que celles formulées à l'article 5 du projet.

Article 8

L'article 8 du projet se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de l'article 133 de la nouvelle loi communale.

Il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

.../...

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse, par ailleurs, à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'article 8 sera omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.270/2
VAN 22 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 oktober 2008 door de Minister van Leefmilieu, Energie en Waterbeleid en de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest 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 :

Voorafgaande vormvereisten

1. Een eerste versie van het ontworpen besluit is op 6 februari 2008 voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

In zijn advies 44.095/3, gegeven op 19 februari 2008, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt :

"De artikelen 14 en 15 van de ordonnantie [van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit] luiden :

«Art. 14. Om het hoofd te kunnen bieden aan een dreigende overschrijding of overschrijding 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."

Als gevolg van dat advies is een procedure gestart met het oog op een milieubeoordeling omtrent het ontwerpbesluit.

Na die procedure zijn in het besluit een aantal zeer specifieke wijzigingen aangebracht.

Dit advies betreft het aldus gewijzigde ontwerp.

In dit stadium is het dus de taak van de Raad van State na te gaan of alle vormvereisten die vervuld moeten zijn voordat het ontworpen besluit wordt uitgevaardigd, op regelmatige wijze zijn vervuld.

Wat dat betreft geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

I. De adviezen over het bestek betreffende het milieueffectenrapport

1. Volgens artikel 10, § 1, van de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's (hierna te noemen "de ordonnantie van 18 maart 2004") dient de opsteller van het ontwerp - in casu de regering ⁽¹⁾ - niet alleen een ontwerpplan of -programma op te stellen maar tevens een ontwerpbestek voor het milieueffectenrapport betreffende dat plan of programma.

Uit paragraaf 2 van datzelfde artikel volgt dat wat betreft het actieplan bedoeld in artikel 14 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit (hierna te noemen "de ordonnantie van 25 maart 1999") het ontwerpbestek *ter fine* van advies dient te worden voorgelegd aan het coördinatiecomité ingesteld bij diezelfde ordonnantie, de Raad voor het Leefmilieu, de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Mobiliteitscommissie.

Die adviezen moeten betrekking hebben op "de aard en de nauwkeurigheid van de gegevens die in het verslag moeten worden opgenomen" (artikel 10, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 18 maart 2004).

Volgens artikel 10, § 3, van de ordonnantie van 18 maart 2004 moeten de adviezen binnen dertig dagen na de adviesaanvraag worden meegedeeld ⁽²⁾. Na die termijn worden de adviezen met betrekking tot het ontwerpbestek geacht gunstig te zijn.

⁽¹⁾ In artikel 3, 5/, van de ordonnantie van 18 maart 2004 wordt de "ontwerpindiener" in de zin van die ordonnantie gedefinieerd als "de instantie die wordt aangewezen door de wettelijke, verordenende of bestuursrechtelijke bepaling krachtens welke het plan of programma moet worden opgesteld". Voor het actieplan waarvan sprake is in artikel 14 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit, is de indiener van het ontwerp dan ook de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waaraan bij het voormelde artikel 14 de taak wordt opgedragen om het actieplan goed te keuren (vergelijk bijvoorbeeld met artikel 6 van de ordonnantie van 25 maart 1999, waarbij de taak van het opstellen van het programma voor structurele verbetering van de luchtkwaliteit wordt toevertrouwd aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer).

⁽²⁾ Ten minste de helft van de termijn van dertig dagen dient buiten de schoolvakanties te vallen (artikel 10, § 3, tweede lid, van de ordonnantie van 18 maart 2004).

2. Bij artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 wordt een "coördinatiecomité" opgericht, dat tot taak heeft "de Regering (te helpen) bij het nemen van maatregelen voor de naleving van de grenswaarden, het bereiken van de streefwaarde en het voorkomen en beheren van de overschrijdingen van de alarmdrempels".

Uit het geheel aan stukken dat aan de Raad van State is overgelegd, blijkt dat het advies van dat Coördinatiecomité niet ingewonnen is voordat het bestek betreffende het milieueffectenrapport aangenomen is.

Overigens blijkt dat het Comité niet op geldige wijze is samengekomen voor september 2008, dat is verscheidene maanden na het opstellen van het milieueffectenrapport en verscheidene weken na het afsluiten van het openbaar onderzoek waarin artikel 11 van de ordonnantie van 18 maart 2004 voorziet.

3. Het advies van de Raad voor het Leefmilieu, gegeven binnen de gestelde termijn van dertig dagen, geeft een beschrijving van de inhoud van het ontwerpbestek dat *ter fine* van advies aan hem is voorgelegd en beperkt zich vervolgens tot het aanstippen van verschrijvingen. Het besluit van het advies is een aanbeveling om de tekst te herlezen teneinde die verschrijvingen recht te zetten.

Het nalezen van dat advies maakt het niet mogelijk na te gaan of de Raad voor het Leefmilieu zich werkelijk uitgesproken heeft over de aard en de nauwkeurigheid van de gegevens die in het verslag moeten worden opgenomen.

II. Het milieueffectenrapport

Artikel 9, § 2, van de ordonnantie van 18 maart 2004 luidt als volgt :

"In [het milieueffectenrapport] worden de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma bepaald, beschreven en beoordeeld.

Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.

Wanneer het plan of programma sociale en economische effecten kan hebben, worden deze in het milieueffectenrapport onderzocht als mogelijke aanzienlijke effecten van de uitvoering van het plan of programma.

Het rapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden."

In casu blijkt dat het rapport dat in het voorliggende dossier is opgemaakt, althans formeel, het merendeel van de vereiste inlichtingen bevat.

Voor het overige dient de steller van het ontwerp in staat te zijn aan te tonen dat het rapport

"de informatie (bevat) die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden."

III. Het openbaar onderzoek

Zoals artikel 11 van de ordonnantie van 18 maart 2004 tot en met 15 augustus 2008 gold ⁽³⁾, werd daarin het volgende bepaald :

"De ontwerpindieners onderwerpt het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieueffectenrapport aan een openbaar onderzoek voordat het plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevings- of verordeningprocedure wordt onderworpen.

⁽³⁾ Artikel 11 van de ordonnantie van 18 maart 2004 is gewijzigd bij de ordonnantie van 10 juli 2008 tot wijziging van de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met het oog op de participatie van het publiek aan beslissingsprocedures die betrekking hebben op het leefmilieu of die een impact hebben op het leefmilieu. Die ordonnantie van 10 juli 2008 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 augustus 2008 en is volgens het gemeen recht in werking getreden op 16 augustus 2008, dat is de dag na de laatste dag van het openbaar onderzoek betreffende het ontworpen besluit.

Het openbaar onderzoek wordt door middel van aanplakkingen aangekondigd in elke gemeente van het Gewest, door middel van een bericht in het Belgisch Staatsblad en in ten minste drie Nederlandstalige en drie Franstalige kranten die in het Gewest worden verspreid, alsook door een mededeling op radio en televisie op de wijze die door de ontwerpindiener wordt vastgesteld. De bekendmaking vermeldt het begin en het einde van het openbaar onderzoek.

De ontwerpindiener vraagt de gemeenten hun opmerkingen mee te delen in het kader van het openbaar onderzoek.

Nadat die bekendmakingen zijn geschied, worden het ontwerpplan of -programma en het milieueffectenrapport gedurende minstens zestig dagen op het gemeentehuis van elke gemeente van het Gewest ter beschikking van het publiek gesteld.

De opmerkingen en bezwaren, waarvan de auteurs een kopie naar het College van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten kunnen sturen, worden binnen de onderzoekstermijn bij een ter post aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs aan de ontwerpindiener gericht."

De Raad van State maakt de steller van het ontwerp opmerkzaam op het volgende :

- 1/ Uit de stukken die aan de Raad van State zijn overgelegd, blijkt dat de "ontwerpindiener" in de zin van de ordonnantie van 18 maart 2004 geen enkele nadere regel heeft bepaald met betrekking tot de aankondiging van het openbaar onderzoek, inzonderheid met betrekking tot de termijn waarbinnen het onderzoek aangekondigd diende te worden voordat het geopend zou worden.
- 2/ Uit de stukken die aan de Raad van State zijn overgelegd, kan niet worden opgemaakt of het openbaar onderzoek inderdaad door middel van aanplakking aangekondigd is in elk van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met vermelding van het begin en het einde van het openbaar onderzoek ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Aan de Raad van State zijn vele stukken toegezonden die *a priori* aantonen dat de gemeenten verzocht zijn om berichten aan te plakken zoals vereist is, maar die stukken bewijzen niet dat die berichten inderdaad aangeplakt zijn overeenkomstig artikel 11 van de ordonnantie van 18 maart 2004.

- 3/ In verband met de aankondiging in Nederlandstalige en Franstalige kranten bevatten de aan de Raad van State overgezonden stukken bestelbonnen en facturen betreffende drie Nederlandstalige en drie Franstalige kranten, maar bevatten ze slechts de uittreksels uit vijf kranten met de aankondiging van het openbaar onderzoek in kwestie.
- 4/ In verband met de aankondiging door een mededeling op radio en televisie blijkt uit de uitleg die de gemachtigde van de regering heeft gegeven dat het openbaar onderzoek herhaaldelijk is aangekondigd door mededelingen op verschillende Nederlandstalige en Franstalige radio- en televisieomroepen tussen 2 en 8 juni 2008; de aan de Raad van State overgezonden stukken bevatten de desbetreffende bestelbonnen en facturen.

Volgens de gemachtigde van de regering wordt in die aankondigingen het begin en het einde van het openbaar onderzoek vermeld. De steller van het ontwerp moet in staat zijn aan te tonen dat zulks inderdaad het geval is.

IV. Tijdens het openbaar onderzoek ingewonnen adviezen

1. Artikel 12 van de ordonnantie van 18 maart 2004 luidt als volgt :

"Op het ogenblik dat de ontwerpindieners het ontwerpplan of -programma en het milieueffectenrapport in openbaar onderzoek brengt, legt hij dit tevens voor advies voor aan de in artikel 10, § 2, aangewezen instanties alsook aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer wanneer dit niet de ontwerpindieners is.

De adviezen moeten binnen vijfenveertig dagen na de adviesaanvraag worden meegedeeld. Het ontbreken van een advies komt neer op een gunstig advies. Ten minste de helft van de termijn van vijfenveertig dagen valt buiten de schoolvakanties."

Zoals deze bepaling gesteld is, lijkt ze niet de mogelijkheid te bieden om af te zien van het inwinnen van het advies van het BIM, aangezien het BIM niet de indiener van het ontwerp is, ook al is het milieueffectenrapport door het BIM opgesteld ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ De omstandigheid dat het opmaken van het milieueffectenrapport aan het BIM is opgedragen, doet niets af aan het feit dat de indiener van het ontwerp in de zin van de ordonnantie van 18 maart 2004 niet het BIM maar de regering is. Wat dit punt betreft, wordt verwezen naar voetnoot 1.

Uit het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, blijkt niet dat dit advies ingewonnen is.

2. Uit het in onderlinge samenhang lezen van artikel 10, § 2, en artikel 12 van de ordonnantie van 18 maart 2004 blijkt dat tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerpplan en het milieueffectenrapport het advies moet worden ingewonnen van het Coördinatiecomité dat bij de ordonnantie van 25 maart 1999 is ingesteld.

Uit de stukken die aan de Raad van State zijn bezorgd, blijkt dat het BIM aan de diensten en instellingen die in dat comité vertegenwoordigd zijn verscheidene brieven heeft gericht teneinde dat comité eind juni 2008 te laten samenkomen. Uit die brieven blijkt eveneens dat, aangezien het vereiste aanwezigheidsquorum niet bereikt was, het Coördinatiecomité nogmaals samengeroepen is en, volgens de inlichtingen die de gemachtigde van de regering heeft meegedeeld, op 9 september 2008 zou hebben vergaderd.

Zulks neemt evenwel niet weg dat het in het licht van de gegevens van het dossier moeilijk is de vraag te beantwoorden of aan het Coördinatiecomité een echte adviesaanvraag gericht is en, bijgevolg, of de termijn van vijfenveertig dagen waarover dat Comité beschikt om zijn advies uit te brengen al dan niet verstreken is zodat krachtens het hiervoren weergegeven artikel 12 dat advies geacht zou worden gunstig te zijn. Wat er ook van zij, de gemachtigde van de regering heeft uiteengezet dat de indiener van het ontwerp tot op vandaag niet beschikt over een uitdrukkelijk, officieel en definitief advies van het Coördinatiecomité.

3. De adviesaanvragen die aan de Raad voor het Leefmilieu, de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Mobiliteitscommissie gericht zijn, dragen als datum 5 juni 2008.

Daaruit volgt dat, in tegenstelling tot hetgeen in artikel 12, tweede lid, van de ordonnantie van 18 maart 2004 wordt voorgeschreven, de termijn van 45 dagen niet "ten minste (voor) de helft buiten de schoolvakanties" kon vallen.

V. Grensoverschrijdende raadpleging

Artikel 13 van de ordonnantie van 18 maart 2004 bepaalt het volgende :

"§ 1. Wanneer de uitvoering van een voor het grondgebied van het Gewest voorbereid plan of programma aanzienlijke milieueffecten in het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest of een Lidstaat van de Europese Unie kan hebben, of wanneer het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest of een Lidstaat van de Europese Unie die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan hierom verzoekt, doet de Regering vóór de vaststelling van dat plan of programma of vóór de onderwerping daarvan aan de wetgevings- of verordeningprocedure een kopie van het ontwerpplan of -programma en van het desbetreffende milieueffectenrapport aan het andere Gewest of de andere Lidstaat toekomen.

De Regering bepaalt :

- 1/ welke instanties de documenten aan de in lid I bedoelde overheden moeten bezorgen;
- 2/ op welke wijze de bevoegde overheden van het Gewest of de Staat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan aan de milieubeoordelingsprocedure kunnen deelnemen;
- 3/ op welke wijze de kopie van het ontwerpplan of -programma en de kopie van het milieueffectenrapport aan de in lid 1 bedoelde overheden moeten worden bezorgd.

(...)

§ 3. Als uit hoofde van dit artikel grensoverschrijdende raadpleging is vereist, komen de Gewesten of de Lidstaten aan het begin van die raadpleging een redelijke termijn overeen voor de duur van het overleg."

In antwoord op vragen omtrent de tenuitvoerlegging van die bepaling in het kader van de ontworpen tekst, heeft de gemachtigde van de regering het volgende uiteengezet :

"Considérant que la mise en oeuvre de l'arrêté relatif aux mesures d'urgence en cas de pics de pollution n'aura pas d'incidences notables sur l'environnement des Régions voisines ou États-Membres voisins, le projet d'arrêté ne leur a pas été transmis. Il y a en effet lieu de rappeler que les mesures d'urgence visent à prévenir et éviter l'émergence d'un pic de pollution. Elles ont donc pour objectif d'améliorer la situation environnementale de la Région bruxelloise en réduisant les concentrations de polluants dans l'air. Les conséquences de sa mise en oeuvre seront donc également favorables à l'environnement des zones limitrophes.

Il y a également lieu de noter que les Régions voisines ont - de leur côté - également estimé que le projet n'aurait pas d'incidences notables sur leur environnement. Les Régions flamande et wallonne ont en effet été informées du projet de la Région de Bruxelles-Capitale, via les contacts interministériels structurés, dont la conférence interministérielle de l'environnement. Dans ce cadre, les Ministres de l'environnement des trois Régions ont conclu un "Protocole de coordination entre les 3 Régions et CELINE lors d'épisodes de pics de pollution" dans lequel les 3 Régions décrivent les mesures prises ou à prendre sur chaque territoire régional."

Die uitleg geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de eerste plaats, zij erop gewezen dat, ook al hebben de ministers bevoegd voor Leefmilieu in de drie gewesten een protocolakkoord van coördinatie tussen de drie gewesten en IRCEL tijdens piekperiodes van vervuiling gesloten, het sluiten van dat akkoord het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *a priori* nog niet kan vrijstellen van het vervullen van de vormvereisten vervat in artikel 13, paragrafen 1 en 3, van de ordonnantie van 18 maart 2004.

Daarbij komt dat de gegeven uitleg alleen steunt op de veronderstelling dat onder het begrip "aanzienlijke effecten" alleen "aanzienlijke negatieve effecten" zouden kunnen worden verstaan.

Zo een redenering kan evenwel niet aanvaard worden.

Artikel 13 van de ordonnantie van 18 maart 2004 strekt inzonderheid tot omzetting van artikel 7 van richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

In dat verband heeft de Raad van State met betrekking tot die bepaling reeds benadrukt ⁽⁶⁾ dat, doordat enkel de nadruk wordt gelegd op de vraag of een soort van plan of programma al dan niet een negatief milieueffect heeft, voorbijgegaan wordt aan de eigenlijke bedoeling van de milieueffectbeoordeling waarin richtlijn 2001/42/EG voorziet: in de richtlijn wordt de milieueffectbeoordeling hoegenaamd niet beperkt tot het onderzoek van de negatieve gevolgen van de plannen en programma's voor het leefmilieu, maar omvat deze ook een onderzoek naar de positieve milieueffecten van de plannen en programma's ⁽⁷⁾.

Aangezien de steller van het ontwerp niet kan aantonen dat de tenuitvoerlegging van het ontworpen besluit geen aanzienlijke - positieve of negatieve - milieueffecten zal kunnen hebben op het grondgebied van een ander gewest ⁽⁸⁾, dient bijgevolg voor het ontworpen besluit de procedure te worden gevolgd die geregeld is bij artikel 13, §§ 1 en 3, van de ordonnantie van 18 maart 2004.

De uitleg die de gemachtigde van de regering in dit verband heeft gegeven, is niet van dien aard dat daarmee wordt aangetoond dat het ontworpen besluit per definitie geen aanzienlijke effecten zou kunnen hebben voor het leefmilieu van een ander gewest.

*

* *

⁽⁶⁾ Zie inzonderheid advies 43.044/4 dat op 18 juni 2007 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 mei 2008 tot wijziging van de artikelen 4, 33, 40, 42, 50, 85, 116, 127, 136, 150*bis*, 175 en 181 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot invoeging van een artikel 136*bis* (Gedr. St., Parl. Wall., 2007-2008, nr 751/1, blz. 34-35); zie eveneens advies 44.379/4, gegeven op 26 mei 2008 door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van ordonnantie "houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening met het oog het beginsel van de stadsobservatie te bekrachtigen".

⁽⁷⁾ In voetnoot 1 van bijlage I van richtlijn 2001/42/EG wordt dit uitdrukkelijk bevestigd.

⁽⁸⁾ Wat de aanzienlijke effecten voor het leefmilieu van een andere lidstaat van de Europese Unie betreft, lijkt de kwestie minder gevoelig te liggen, gelet op de geografische ligging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnen het Belgisch grondgebied zelf.

Tot besluit van hetgeen voorafgaat en in het algemeen, dient erop te worden gewezen dat het aan de regering staat om in voorkomend geval, bij elke eventuele betwisting het bewijs te leveren dat voldaan is aan de vereisten gesteld bij de ordonnantie van 18 maart 2004 en dat de procedure van milieueffectenbeoordeling overeenkomstig die ordonnantie verlopen is.

Algemene opmerkingen

1.1. Het ontworpen besluit, dat strekt tot de tenuitvoerlegging van de artikelen 14 en 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999, geeft aanleiding tot verscheidene opmerkingen in het licht van sommige bepalingen van die ordonnantie.

Het ontwerp dient in het bijzonder in verband te worden gebracht met de artikelen 4, 5, 7, 8, 14 en 15 van de ordonnantie.

1.2. In verband met de bepaling van de grenswaarden, de alarmdrempels en de streefwaarden wordt in de artikelen 4 en 5 van de ordonnantie van 25 maart 1999 het volgende bepaald :

"Art. 4. § 1. De Regering stelt de grenswaarden vast en de termijn waarbinnen ze moeten worden bereikt, evenals de alarmdrempels voor de verontreinigende stoffen die onderworpen zijn aan de in artikel 7 e.v. bedoelde beoordeling. Voor ozon mag een streefwaarde worden vastgesteld ter aanvulling of ter vervanging van de grenswaarde.

§ 2. De Regering stelt de grenswaarden, de alarmdrempels en de streefwaarde vast die ten minste overeenstemmen met de niveaus die zijn vastgelegd in de Richtlijnen uitgevaardigd ter uitvoering van Richtlijn 96/62/EG rekening houdend met de nieuwste gegevens van het wetenschappelijk onderzoek op epidemiologisch en milieugebied, de meest recente vooruitgang in de metrologie en de mate van blootstelling van de bevolking en met name van kwetsbare subgroepen, alsook in voorkomend geval met :

- 1/ de gesteldheid van het klimaat;
- 2/ de kwetsbaarheid van flora en fauna en de habitats daarvan;
- 3/ het aan verontreinigende stoffen blootgesteld historisch, cultureel en architecturaal erfgoed;
- 4/ de economische en technische haalbaarheid;
- 5/ de verplaatsing over lange afstand van verontreinigende stoffen, waaronder secundaire verontreinigende stoffen, inclusief ozon.

Art. 5. Om rekening te houden met het werkelijke niveau van een bepaalde verontreinigende stof bij de vaststelling van de grenswaarde en met de tijd die nodig is voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen die ertoe strekken deze grenswaarde te bereiken, kan de Regering een tijdelijke overschrijdingsmarge

vaststellen, overeenkomstig de Richtlijnen uitgevaardigd ter uitvoering van Richtlijn 96/62/EG.

Deze marge wordt op een door haar vast te stellen wijze verlaagd teneinde de grenswaarde uiterlijk op het einde van de gestelde termijn te bereiken."

1.3. Wat de meting en de controle van de luchtkwaliteit betreft, wordt in artikel 7 van de ordonnantie van 25 maart 1999 het volgende bepaald :

"Art. 7 Het instituut beoordeelt de luchtkwaliteit op het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bouwt hiertoe een meetnetwerk uit.

De beoordeling van de luchtkwaliteit betreft de niveaus van volgende verontreinigende stoffen :

1. zwaveldioxide;
2. stikstofdioxide;
3. fijne deeltjes, zoals roet (inclusief PM 10);
4. zwevende stofdeeltjes;
5. lood;
6. ozon;
7. benzeen;
8. koolmonoxide;
9. polycyclische aromatische koolwaterstoffen;
10. cadmium;
11. arseen;
12. nikkel;
13. kwik."

Mits precieze voorwaarden worden nageleefd, kan de regering krachtens artikel 8 van dezelfde ordonnantie verontreinigende stoffen aanwijzen die niet in artikel 7 vermeld zijn en het voorwerp zullen uitmaken van een soortgelijke controle.

1.4. In verband met de maatregelen die inzonderheid gericht zijn op de naleving van de grenswaarden en op het voorkomen en beheren van de alarmdrempels, ten slotte, verdienen vooral de artikelen 14 en 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 aandacht.

Die artikelen luiden als volgt :

"Art. 14. Om het hoofd te kunnen bieden aan een dreigende overschrijding of overschrijding 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."

2.1. In bijlage I bij het ontworpen besluit worden verschillende "drempelwaarden" vastgesteld voor stikstofdioxide en stofdeeltjes.

De Raad van State vraagt zich af hoe die onderscheiden drempelwaarden, inzonderheid de "drempelwaarde 3" dienen samen te gaan met de "grenswaarden" en de "alarmdrempels" waarvan sprake is in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2001 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

2.2. Punt III van bijlage II van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht bevat de opsomming van de bij overschrijding van de alarmdrempel voor stikstofdioxide minimaal aan het publiek te verstrekken gegevens.

Het gaat om de volgende gegevens :

- datum, tijdstip en plaats van de overschrijding en de reden ervan (indien bekend);
- prognoses:
 - * de ontwikkeling van de concentratie (verbetering, stabilisatie of verslechtering),
 - * de reden van de voorspelde ontwikkeling,
 - * het betrokken geografisch gebied,
 - * de duur,
- bevolkingsgroep die mogelijk kwetsbaar is voor de overschrijding;
- door die bevolkingsgroep te treffen voorzorgsmaatregelen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft die Europeesrechtelijke bepaling rechtsbepaling willen omzetten via punt III van bijlage II bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2001 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

In artikel 3 van het ontworpen besluit van zijn kant staat dat bepaalde informatie - die in zeer algemene bewoordingen wordt beschreven - aan het publiek zal worden meegedeeld tijdens de alarmfasen en bevestigingsfasen die bij deze bepaling worden georganiseerd. Die informatie omvat niet alle gegevens die in punt III van bijlage II bij het voormelde besluit van 28 juni 2001 zijn opgesomd.

De Raad van State vraagt zich af hoe het ontworpen besluit en het besluit van 28 juni 2001 op dat punt met elkaar te verenigen zijn.

De steller van het ontwerp moet voor coherentie tussen die twee besluiten zorgen en daarbij in elk geval de hier genoemde Europeesrechtelijke normen omzetten.

2.3. Uit de bovengenoemde bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999 blijkt dat de Regering voor elk van de dertien verontreinigende stoffen die worden opgesomd in artikel 7 van de ordonnantie de grenswaarden en de alarmdrempels moet vaststellen "die overeenstemmen met de niveaus die zijn vastgelegd in de Richtlijnen uitgevaardigd ter uitvoering van Richtlijn 96/62/EG [van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit]".

Uit die bepalingen, in het bijzonder uit artikel 14 van de ordonnantie, blijkt ook dat de Regering een actieplan moet goedkeuren om het hoofd te kunnen bieden aan een dreigende overschrijding of overschrijding van elk van de aldus vastgestelde grenswaarden en alarmdrempels.

Tot slot moet dat actieplan twee soorten van maatregelen omvatten, namelijk enerzijds de maatregelen die op korte termijn moeten worden genomen om de gevolgen van de hoge niveaus van verontreinigende stoffen voor de gezondheid te verminderen en anderzijds de maatregelen die nodig zijn om zo snel mogelijk de emissies die de hoge niveaus van verontreinigende stoffen veroorzaken, te verminderen.

Gelet op die wetsbepalingen behoeven over de ontworpen tekst hoofdzakelijk de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

1/ het ontworpen besluit heeft betrekking op slechts twee verontreinigende stoffen; de Europese richtlijnen ter zake en - bij de omzetting van die richtlijnen - het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben echter grenswaarden en alarmdrempels vastgesteld voor tal van andere verontreinigende stoffen, onder meer voor zwaveldioxide ⁽⁹⁾.

Naar aanleiding van een vraag om uitleg daaromtrent heeft de gemachtigde van de regering het volgende uiteengezet :

"Le projet d'arrêté porte sur les PM10 et les NO2 qui sont les deux polluants qui génèrent des dépassements au sens des dispositions de la directive."

Zo'n verantwoording kan niet worden aanvaard.

⁽⁹⁾ Zie inzonderheid, voor het Europees recht, naast de richtlijnen die in de aanhef van het ontworpen besluit worden vermeld, richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht, richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht en richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht; zie, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2001 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 5 juli 2001 betreffende de grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 oktober 2007 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (in dat besluit worden echter alleen streefwaarden vastgesteld).

Luidens artikel 14 van de ordonnantie van 25 maart 1999 is de Regering immers verplicht om een actieplan goed te keuren, niet alleen om het hoofd te kunnen bieden aan overschrijdingen van een grenswaarde of alarmdrempel, maar ook aan dreigende overschrijdingen van zo'n waarde of drempel.

Met andere woorden : zodra voor een verontreinigende stof een grenswaarde of een alarmdrempel is vastgesteld overeenkomstig de Europeesrechtelijke bepalingen ter zake, moet de Regering een actieplan goedkeuren om het hoofd te kunnen bieden aan een dreigende overschrijding van die waarde of die drempel.

Bovendien kan men niet *a priori*, op absolute en definitieve wijze, uitsluiten dat deze of gene grenswaarde of deze of gene alarmdrempel die voor een bepaalde verontreinigende stof is vastgesteld ooit dreigt te worden overschreden.

De Regering kan de tenuitvoerlegging van artikel 14 van de ordonnantie dus niet beperken tot slechts twee verontreinigende stoffen.

Om dezelfde redenen kan niet worden aanvaard dat de maatregelen van het ontworpen besluit alleen gelden "in de winterperiode (november-maart)", zoals in artikel 3, § 1, van het ontwerp staat.

2/ Hoewel het ontworpen besluit maatregelen bevat "om zo snel mogelijk de emissies die de hoge niveaus van verontreinigende stoffen veroorzaken, te verminderen", is het de Raad van State niet duidelijk welke bepaling of bepalingen een maatregel zouden opleveren "die op korte termijn moet worden genomen om de gevolgen van de hoge niveaus van verontreinigende stoffen voor de gezondheid te verminderen".

Uit het voorgaande volgt dat het ontworpen besluit slechts gedeeltelijk uitvoering verleent aan de wetbepalingen die daarin als rechtsgrond worden opgegeven, in het bijzonder artikel 14 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

De Brusselse Regering wordt er dus attent op gemaakt dat ze volledige uitvoering moet verlenen aan de artikelen 4, 5, 7, 8, 14 en 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999, met inachtneming van de gewestbevoegdheden.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In het tweede lid schrijve men : "Gelet op artikel 7, a), 3/, ...".

2. Overeenkomstig artikel 10, § 1, 2/, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak moet de Minister van Begroting het ontworpen besluit akkoord hebben bevonden voordat het wordt uitgevaardigd. Die akkoordbevinding moet worden vermeld in de aanhef, die dienovereenkomstig moet worden aangevuld.

3. In het dertiende lid schrijve men : "Gelet op advies 45.270/2 van de Raad van State, gegeven op 22 oktober 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973."

Dispositief

Nieuw artikel 1 (in te voegen)

Het ontworpen besluit draagt bij aan de gedeeltelijke omzetting van Europese richtlijnen die vereisen dat, wanneer de lidstaten bepalingen uitvaardigen om die richtlijnen om te zetten, in die bepalingen zelf of bij de publicatie ervan naar de betrokken richtlijn wordt verwezen.

In dat verband bestaat de beste methode erin de verwijzing naar de omgezette richtlijn op te nemen in een artikel van de internrechtelijke tekst die de richtlijn omzet ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvanstate.be, tab *Wetgevingstechniek*, aanbeveling 94.1, formule F-4-1-2-1.

Het ontworpen besluit moet dus worden aangevuld met een nieuw artikel 1, waarin wordt vermeld dat het ontworpen besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de hier genoemde richtlijnen.

Artikel 2

1. In artikel 2, 4/, van het ontwerp wordt het meetstation gedefinieerd als een

"geheel van voorzieningen voor de evaluatie, in real time, van de luchtkwaliteit. Deze voldoen aan de aanbevelingen betreffende de plaats van de meetpunten, verduidelijkt door hoger vermelde richtlijn 1999/30/EG".

Er mag niet op die manier worden verwezen naar "aanbevelingen" die in een Europese richtlijn staan. In voorkomend geval moet worden verwezen naar de internrechtelijke bepalingen waarbij de relevante bepalingen van de betrokken richtlijn zijn omgezet, namelijk, in het onderhavige geval, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2001 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

2. Zoals de begrippen "vrachtwagens" en "voertuigen" in artikel 2, 5/ en 13/, van het ontworpen besluit gedefinieerd zijn, vallen "voertuigen voor personenvervoer" en "voertuigen voor afvalophaling" met een maximale toegelaten massa van meer dan 3.500 kg noch onder de "vrachtwagens", noch onder de "voertuigen".

De Raad van State vraagt zich dan ook af welke regels in het ontworpen besluit van toepassing zijn op dat soort voertuigen. Die vraag rijst ook voor gemotoriseerde tweewielers.

Die kwestie is des te problematischer voor "voertuigen voor personenvervoer" en "voertuigen voor afvalophaling" met een maximale toegelaten massa van meer dan 3.500 kg, aangezien de artikelen 5 en 6 van het ontwerp maatregelen die in die artikelen vervat zijn en die juist alleen voor "vrachtwagens" en "voertuigen" gelden, niet van toepassing verklaren op de "voertuigen van openbaar nut bestemd voor de

.../...

afvalophaling" en de "bussen". Toen de gemachtigde van de regering daaromtrent om uitleg is gevraagd, heeft hij geantwoord :

"l'article 5 en son point 1^{er}, § 7 ainsi que l'article 6, précisent explicitement que les véhicules d'utilité publique destinés à la collecte des déchets ainsi que les autocars sont exclus de l'application de la présente mesure, tant sous la disposition 1^{er} a et 1^{er} b. Ceci est valable quel que soit le poids de ces véhicules".

Die uitleg voldoet niet. Aangezien "voertuigen voor personenvervoer" en "voertuigen voor afvalophaling" met een maximale toegelaten massa van meer dan 3.500 kg noch onder de categorie "vrachtwagens", noch onder de categorie "voertuigen" vallen, vallen ze immers automatisch evenmin onder de maatregelen die van toepassing zijn op die categorieën. De uitzondering vervat in artikel 5, 1/, vierde lid, en in artikel 6, 1/, vierde lid, van het ontwerp, ten gunste van die categorieën van voertuigen, heeft alleen zin ten aanzien van voertuigen met een maximale toegelaten massa van minder dan 3.500 kg.

Met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet de steller van het ontwerp de onduidelijkheid wegwerken die voortvloeit uit de gezamenlijke lezing van artikel 2, 5/ en 13/, en daarenboven de artikelen 5, 1/, vierde lid, en 6, 1/, vierde lid.

Daarbij moet bovendien worden gezorgd voor een eenvormige terminologie in artikel 2, 5/ en 13/, enerzijds en de artikelen 5, 1/, vierde lid, en 6, 1/, vierde lid, anderzijds.

3. In artikel 2, 7/, wordt "voertuig met hoge milieuprestatie" als volgt gedefinieerd :

"omwille van hun milieuprestatie inzake emissies worden bepaalde voertuigen uit het toepassingsdomein van de maatregel van beperkte doorgang gesloten. Deze voertuigen worden exhaustief geïdentificeerd bij ministerieel besluit."

Naast het feit dat die bepaling niet echt een definitie vormt, verleent ze de betrokken minister een te ruime bevoegdheid.

.../...

Het ontwerp moet worden aangevuld met een nieuwe bepaling - niet in het kader van de definities - waarin nauwkeurig wordt vermeld op basis van welke criteria de minister de bovengenoemde lijst bij besluit - en niet bij circulaire - kan opmaken.

Artikel 3

1. Paragraaf 1, vierde lid, luidt als volgt :

"Om de 3 jaar wordt de relevantie van (de) drempelwaarden geëvalueerd, rekening houdend met de evolutie van de milieusituatie en met de evolutie van het Europese kader."

Er moet uitdrukkelijk worden vermeld welke overheid die relevantie zal evalueren.

2. In verband met paragraaf 3, eerste lid, vraagt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich af of niet "48 uur op voorhand" zou moeten worden geschreven, gelet op het tijdschema waarin de ontworpen regeling voorziet.

3. Artikel 3, paragraaf 5, van het ontwerp bepaalt :

"De informatie waarop onderhavig artikel betrekking heeft, wordt in elke taalgemeenschap via persbericht meegedeeld aan ten minste twee kranten, twee televisiestations en twee radiozenders."

Die bepaling geeft aanleiding tot verschillende opmerkingen.

Allereerst bevat de bepaling in haar huidige redactie het voornemen om radio- en televisiediensten eenzijdig verplichtingen op te leggen, waardoor aan de programmering en de uitzendschema's wordt geraakt.

Uit de lering van arrest nr. 73/97 van 25 november 1997 van het Grondwettelijk Hof blijkt dat een zodanige regeling afbreuk kan doen aan de bevoegdheid die artikel 4, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

instellingen verleent aan de gemeenschappen inzake radio en televisie. Volgens dat arrest kan de gewestwetgever echter artikel 10 van dezelfde wet aanvoeren om te verantwoorden dat een bepaling wordt vastgesteld waarbij radio- en televisiediensten verplicht worden een bericht uit te zenden waarin het openbaar onderzoek betreffende een ontwerp van gewestelijk plan wordt aangekondigd.

Uiteraard is, in het onderhavige geval, het actieplan genoemd in artikel 14 van de ordonnantie van 25 maart 1999 onbetwistbaar een gewestelijk plan.

De impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen, volgens diezelfde bepaling, echter alleen worden uitgeoefend door middel van een norm van wetgevende aard, in het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dus alleen bij een ordonnantie.

De regel vervat in de voorliggende paragraaf 5, voor zover die betrekking heeft op radio en televisie, moet dus door de wetgever zelf worden vastgesteld en hoort dus niet thuis in het ontworpen besluit.

Voorts mag in de voorliggende bepaling niet worden verwezen naar het begrip "taalgemeenschap", aangezien dat begrip grondwettelijk niet bestaat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ⁽¹¹⁾. De voorliggende bepaling zou correcter gesteld zijn als daarin niet naar dat begrip zou worden verwezen, maar zou worden bepaald dat het bericht in kwestie moet worden bekendgemaakt in één of twee - afhankelijk van wat de steller van het ontwerp wil - Franstalige of Nederlandstalige dagbladen.

Artikel 4

Uit artikel 4, 1/, moet blijken dat het betrekking heeft op de gevallen genoemd in 2/ en 3/, die de enige gevallen zijn waarvoor de steller van het ontwerp bevoegd is. Buiten die gevallen behoren de controles immers tot de bevoegdheid van de

⁽¹¹⁾ De Grondwet en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen voorzien alleen in de organisatie van gemeenschapsinstellingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

overheden van gerechtelijke of bestuurlijke politie die taken uitoefenen die niet onder de gewestbevoegdheden vallen.

Artikel 5

1. Krachtens artikel 23, 3., van de ordonnantie van 25 maart 1999 is "wie de maatregelen niet naleeft die vervat zijn in het actieplan dat de Regering krachtens de artikelen 14 en 15 heeft vastgelegd" strafbaar met een strafrechtelijke straf.

Het overtreden van de voorschriften van het ontworpen besluit is dus een strafbaar feit.

Krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen, een beginsel dat voortvloeit uit artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, uit artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uit artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen moeten feiten waarop straffen zijn gesteld in voldoende nauwkeurige, duidelijke en voorspelbare bewoordingen worden gedefinieerd opdat de rechtzoekende vooraf kan weten voor welke daden of voor welk verzuim hij strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld.

Op dat punt is de ontworpen tekst niet duidelijk en nauwkeurig genoeg.

Zo plaatst de Raad van State vraagtekens bij de betekenis van het begrip "laatste betekenisloze cijfer" dat wordt gebruikt in 1/, eerste lid, a), van de voorliggende bepaling. Meer bepaald vraagt de Raad van State zich af wat er geschiedt met voertuigen met een nummerplaat die eindigt op een letter : is het in aanmerking te nemen cijfer dan het laatst vermelde cijfer in de reeks tekens die het inschrijvingsnummer vormen ?

Op een vraag om uitleg daaromtrent heeft de gemachtigde van de regering het volgende geantwoord :

"la précision par rapport au dernier chiffre non significatif vise à exclure les chiffres de la plaque d'immatriculation qui représentent un département français par

.../...

exemple (le 75 étant Paris). Les lettres n'entrent pas en considération. Il s'agit du dernier chiffre de la plaque (et non du dernier caractère)".

Die verduidelijkingen zouden uitdrukkelijk in het ontworpen dispositief moeten komen.

2. Artikel 5, 2/, bepaalt dat de bevoegde ministers, wanneer drempelwaarde 2 zou kunnen worden bereikt, kunnen opleggen dat het openbaar vervoer gratis is en dat het aanbod van het openbaar vervoer wordt versterkt indien het afhangt van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel, met dien verstande dat, om het aanbod te versterken, "reservemateriaal in omloop (wordt) gebracht en (...) de spitsuren (worden) verlengd".

Uit de formulering van die bepaling kan niet worden opgemaakt of de woorden "indien het afhangt van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel" (hierna de MIVB te noemen) alleen betrekking hebben op de versterking van het vervoersaanbod, dan wel of ze zowel betrekking hebben op het gratis vervoer als op de versterking van het aanbod.

Naar aanleiding van een vraag over de verplichte kosteloosheid van het openbaar vervoer heeft de gemachtigde van de regering uiteengezet dat het daarbij gaat om "het openbaar vervoer dat wordt geëxploiteerd door de MIVB (metro, tram, bus)". Aangezien aldus alleen bedoeld wordt op openbaar vervoer dat onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest valt, is de onderhavige bepaling niet vatbaar voor kritiek in het licht van artikel 6, § 1, X, 8/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De hier besproken bepaling is echter wel vatbaar voor kritiek in zoverre ze betrekking heeft op de MIVB.

Zo moeten de principes voor het bepalen van de tarieven van de MIVB volgens artikel 3, eerste lid, 4/, a), van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest worden vastgelegd in de beheersovereenkomst die de Regering en de MIVB sluiten. De eigenlijke prijzen van de vervoerbewijzen worden luidens artikel 18 van die ordonnantie vastgesteld

.../...

door de Regering, op voorstel van de raad van bestuur en mits de principes van de beheersovereenkomst worden nageleefd.

Artikel 2 van de ordonnantie van 22 november 1990 machtigt de Regering weliswaar om het bestek vast te stellen waaraan de MIVB onderworpen is, alsook de voorwaarden voor de exploitatie van het openbare dienstnet van openbaar stadsvervoer, maar volgens artikel 3, 1/, 2/ en 3/, van die ordonnantie moeten de doelstellingen opgelegd aan de partijen, in het bijzonder voor de exploitatie van de dienst van het vervoer, de principes betreffende de aanleg, wijziging, uitbreiding en afschaffing van lijnen en het investeringsplan dat noodzakelijk is voor de realisatie van de doelstellingen in de beheersovereenkomst worden vastgelegd.

In het licht van de voormelde ordonnantie van 22 november 1990 is het ontworpen besluit bijgevolg niet het geschikte rechtsinstrument om te voorzien in gratis vervoer en in een versterking van het vervoersaanbod zoals bij artikel 5, 2/, van het ontworpen besluit aan de MIVB wordt opgelegd, zelfs als in het ontworpen besluit in dat verband alleen wordt verwezen naar hetgeen reeds staat in artikel 16 van de beheersovereenkomst die de Regering en de MIVB voor de periode van 1 januari 2007 tot 31 januari 2011 hebben gesloten.

De vraag rijst evenwel of de artikelen 14 en 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 afwijken van de ordonnantie van 22 november 1990 of de mogelijkheid daartoe bieden.

De artikelen 14 en 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 verlenen weliswaar zeer ruime machtigingen aan de Regering, maar op zich lijken die bepalingen voor de Regering geen voldoende rechtsgrond te kunnen opleveren om de maatregelen zoals bepaald in artikel 5, 2/, van het ontworpen besluit, in afwijking van de bovengenoemde bepalingen van de ordonnantie van 22 november 1990, uit te vaardigen.

Artikel 14 van de ordonnantie van 25 maart 1999, dat de eigenlijke inhoud van het actieplan op korte termijn bepaalt, biedt de Regering immers de mogelijkheid om in dat plan "elke maatregel (op te nemen) die op korte termijn moet worden genomen om de gevolgen van de hoge niveaus van verontreinigende stoffen voor de gezondheid te

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

De in de voorliggende bepaling genoemde maatregelen inzake gratis vervoer en versterking van het vervoersaanbod houden weliswaar verband met de maatregelen om het autoverkeer te verminderen of stil te leggen met als rechtstreeks doel om "de emissies die de hoge niveaus van verontreinigende stoffen veroorzaken zo snel mogelijk te verminderen", maar vormen op zich niet rechtstreeks zulke maatregelen. Ze zijn evenmin van een aard om de "hoge niveaus van verontreinigende stoffen voor de gezondheid te verminderen".

Bijgevolg levert de ordonnantie van 25 maart 1999, in het bijzonder de artikelen 14 en 15 ervan, geen afdoende rechtsgrond op voor de maatregelen bepaald in artikel 5, 2/, van het ontwerp.

Die maatregelen moeten worden genomen via de procedures en instrumenten vermeld in de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 6

1. De Raad van State vraagt zich af waarom de maatregelen waarin artikel 4 voorziet niet eveneens gelden wanneer drempelwaarde 3 is bereikt : in dat geval geldt volgens artikel 6 immers wel een rijverbod voor alle voertuigen, maar met talrijke uitzonderingen, in het bijzonder op de "Ring".

2. Gelet op de in artikel 2 van het ontwerp vervatte definities van respectievelijk vrachtwagens en voertuigen, en op de huidige redactie van artikel 6, vloeit uit dat laatste artikel voort dat vrachtwagens de hele dag mogen rijden wanneer drempelwaarde 3 is bereikt.

De Raad van State vraagt zich af of dat strookt met de bedoeling van de steller van het ontwerp.

.../...

Als dat zo is, moet de Regering dat kunnen wettigen in het licht van het gelijkheidsbeginsel, in het bijzonder rekening houdend met het feit dat er volgens artikel 5, 1/, b), van het ontwerp een rijverbod voor vrachtwagens is tussen zeven uur en tien uur en tussen zeventien uur en twintig uur.

3. Verder gelden de opmerkingen die bij artikel 5 van het ontwerp zijn gemaakt *mutatis mutandis* ook voor artikel 6.

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp herhaalt alleen een regel die al voortvloeit uit artikel 133 van de Nieuwe Gemeentewet.

Het komt de Regering niet toe in een verordeningbesluit een regel over te nemen die reeds vervat is in een bepaling van wetgevende aard.

Een dergelijke werkwijze kan immers aanleiding geven tot verwarring wat betreft de aard van de betrokken regel. Bovendien wordt daardoor de indruk gewekt dat de Regering bevoegd is om deze regel te wijzigen, terwijl deze bevoegdheid alleen aan de wetgever toekomt.

Artikel 8 moet vervallen.

De kamer was samengesteld uit

De Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS