RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 136.378 van 21 oktober 2004
in de zaak A. 152.087/VII-32.235.

In zake :

1. Philippe HUTSEBAUT,
2. Christiane VROYE,
3. Katrien COLENBIE,
4. Marleen DE WUFFEL,
5. Kevin WELCH,
6. Gaston GOVAERTS,
7. de stad VILVOORDE,
8. de gemeente GRIMBERGEN,
9. de gemeente MACHELEN,
10. de gemeente MEISE,

die woonplaats kiezen bij
Advocaat K. LARDENOIT,
kantoor houdende te BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92

tegen :

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. MASUREEL,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Wijnheuvelenstraat 227.

tussenkomende partijen :

1. de gemeente WEMMEL,
   die woonplaats kiest bij
   Advocaat K. LARDENOIT,
   kantoor houdende te BRUSSEL,
   A. Dansaertstraat 92

2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
   dat woonplaats kiest bij
   Advocaat J. BERGÉ,
   kantoor houdende te LEUVEN,
   Vaartstraat 64

3. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van mobiliteit,
   die woonplaats kiest bij
   Advocaten J. BOUCKAERT en Ph. DE KEYSER,
   kantoor houdende te BRUSSEL,
   Henri Wafelaertsstraat 47-51, bus 1.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Philippe HUTSEBAUT, Christiane VROYE, Katrien COLENBIE, Marleen DE WUFFEL, Kevin WELCH, Gaston GOVAERTS, de stad VILVOORDE, de gemeente GRIMBERGEN, de gemeente MACHELEN en de gemeente MEISE op 25 mei 2004 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van "de beslissing van de Minister van Milieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Didier GOSUIN, van onbekende datum, aan de verzoekers ter kennis gebracht door een artikel in de krant De Standaard op 26 maart 2004, tot het herinvoeren van de Brusselse geluidsnormen zoals bepaald in het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer, Belgisch Staatsblad, 11 augustus 1999 (Bijlage I) met ingang van 24 maart 2004, waarvan de toepassing op onbekende datum werd opgeschort teneinde de Federale Regering de mogelijkheid te bieden om een nationaal luchthavenbeleid te voeren met betrekking tot de nationale luchthaven gelegen op Vlaams grondgebied maar op minder dan 2 kilometer van de grens met het Brussels grondgebied dat zich in het verlengde van 2 van de 3 start-/landingsbanen bevindt en teneinde geharmoniseerde geluidsnormen met het Vlaams Gewest uit te werken";

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Gelet op de beschikking van 13 juli 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 september 2004;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. LARDENOIT, die verschijnt voor de verzoekende partijen en de eerste tussenkomende partij, van Advocaat P. MASUREEL, die verschijnt voor de verwerende partij, van Advocaat

J. BERGÉ, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij en van Advocaat Ph. DE KEYSER, die, loco Advocaat J. BOUCKAERT, verschijnt voor de derde tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat met verzoekschriften van respectievelijk 11 juni 2004, 25 juni 2004 en 29 juli 2004 de gemeente WEMMEL, het Vlaamse Gewest en de Belgische Staat hebben gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen; dat hun verzoek kan worden ingewilligd;

2. Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

2.1. Op 27 mei 1999 neemt de Brusselse Hoofdstedelijke regering een besluit betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer. Dat besluit bevat grenswaarden voor het geluidsdrukniveau dat veroorzaakt wordt door het overvliegen van vliegtuigen boven het Brusselse Gewest. De grenswaarden die niet overschreden mogen worden gelden ongeacht de weersomstandigheden, maar variëren naargelang het daartoe afgebakend gebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en naargelang de geluidswaarneming tijdens de dag (van 07.00 u tot 23.00 u) dan wel tijdens de nacht (van 23.00 u tot 07.00 u) plaatsvindt. In artikel 6 van het besluit van 27 mei 1999 wordt bepaald dat de in artikel 2 bepaalde geluidsnormen van toepassing zijn vanaf 1 januari 2000. Door artikel 7 van meermeld besluit wordt de Minister van Leefmilieu belast met de uitvoering ervan.

Tegen het besluit van 27 mei 1999 zijn op dit moment nog verschillende annulatieberoepen hangende bij de afdeling Administratie van de Raad van State.

2.2. In het kader van een tussen de federale overheid, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gesloten principepsakkoord omtrent "het dossier van de nachtvluchten", wordt blijkbaar afgezien van de effectieve handhaving van de geluidsnormen opgenomen in voormeld besluit van 27 mei 1999,

ten minste wat betreft de hinder die veroorzaakt wordt door de nachtvluchten vanaf Zaventem. Dat gedoogbeleid vindt zijn schriftelijke weerslag in een nota die de kabinetsdirecteur van de Brusselse Minister van Leefmilieu op 20 september 2002 richt tot de directeur-generaal van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (afgekort tot B.I.M. of I.B.G.E. in de Franse taal). Die nota luidt meer bepaald als volgt :

> "Par la présente, je vous confirme notre demande de suspendre, pour la période de nuit, depuis le 1er août 2002, toutes les procédures relatives à la verbalisation des constats d'infractions à l'Arrêté relatif à la lutte contre les nuisances sonores générées par les avions.
> Cette demande s'inscrit dans le cadre de l'accord de principe conclu entre la Région bruxelloise, la Région flamande et l'Etat fédéral, concernant les nuisances sonores nocturnes du trafic aérien de Bruxelles-National.
> (...)."

2.3. Nadien kent het zogenaamde "dossier van de nachtvluchten" verschillende wendingen. In het kader van voorliggend geding volstaat het te vermelden dat door de federale Minister van Mobiliteit uiteindelijk een spreidingsplan voor dag- en nachtvluchten is uitgewerkt dat inmiddels in werking is getreden.

2.4. Het plan van de federale regering om de lasten veroorzaakt door de nationale luchthaven anders te spreiden, stuit blijkbaar op verzet van de Minister van Leefmilieu van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Op 24 maart 2004 verstuurt de kabinetsdirecteur van de minister aan de directeur-generaal van het Brussels Instituut voor Milieubeheer een nieuwe instructie met betrekking tot de toepassing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer. Aan de administratie wordt meer bepaald het volgende gemeld :

> "Le 20 septembre 2002, une instruction vous a été envoyée pour 'suspendre, pour la période de nuit, depuis le 1er août 2002, toutes les procédures relatives à la verbalisation des constats d'infraction à l'arrêté relatif à la lutte contre les nuisances sonores générées par les avions'.
> Il n'y a plus lieu de suivre cette demande. Les procédures de verbalisation doivent être réengagées pour toute infraction constatée à dater de ce jour.
> Je souhaite être informé, mois par mois, du nombre d'infractions et de procès-verbaux dressés.
> Lorsque des dossiers d'infraction seront, faute pour le Parquet de donner suite dans les six mois de la notification du procès-verbal d'infraction, soumis à votre appréciation pour décider ou non d'infliger une amende administrative au contrevenant, je souhaite que le Ministre en soit préalablement avisé. En effet, un élément essentiel devra alors être pris en consideration avant d'infliger des sanctions administratives. Il s'agira de déterminer si les routes suivies par les avions ayant commis des infractions étaient des routes provisoires revues depuis lors ou étaient des routes annoncées aujourd'hui comme provisoires mais qui persistent toujours sans avoir fait l'objet d'une evaluation de leur impact en termes de nuisances sonores."

Deze brief maakt het voorwerp uit van de onderhavige vordering tot schorsing;

3.1. Overwegende dat in haar nota de verwerende partij de volgende exceptie opwerpt :

"13. Verzoekers menen dat de bestreden akte een administratieve rechtshandeling is in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om de volgende reden : 'Door de bestreden beslissing treedt dit voormeld besluit terug in voege, minstens wordt de opschorting van de werking ervan opgeheven, waardoor dit besluit opnieuw zijn volle geldingskracht herwint en vliegtuigmaatschappijen waarvan de vliegtuigen de gestelde geluidsnormen overschrijden, administratief beboet kunnen worden'.

14. In dit opzicht is het onjuist te stellen dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de uitvoering van het besluit van 27 mei 1999 zou hebben opgeschort en het besluit vervolgens opnieuw in voege zou hebben laten treden.

14.1. Er bestaat geen enkele beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in die zin. Evenmin bestaat er enige beslissing van Minister van Leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met een dergelijk voorwerp. Dit gegeven is van determinerend belang.

14.2. Weliswaar schreef de kabinetsdirecteur van de Minister van leefmilieu op 20 september 2002 aan de directeur-generaal van het BIM (stuk 2) :

'Par la présente, je vous confirme notre demande de suspendre, pour la période de nuit, depuis le 1er août 2002, toutes les procédures relatives à la verbalisation des constats d'infraction à l'arrêté relatif à la lutte contre les nuisances sonores générées par les avions'.

Vrij vertaald :

'Bij deze bevestig ik u onze vraag tot opschorting, voor de nachtperiode, sedert 1 augustus 2002, alle procedures met betrekking tot de verbalisatie van vaststellingen van inbreuken op het besluit betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer'.

Een dergelijk schrijven maakt evenwel geen beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering uit. Evenmin heeft dit schrijven de opschorting van het bedoeld besluit voor gevolg.

Dit schrijven betreft door zijn inhoud slechts de modaliteiten van controle door het BIM van de bepalingen van het besluit van 27 mei 1999. Bovendien betreft het niet de normen die gelden voor overdag. Het betreft niet het uitvoerbare en dwingende karakter van het besluit dat van toepassing blijft op het geheel van het luchtverkeer boven het gewestelijk grondgebied en dat gecontroleerd kan worden door andere instanties. Het is dus verkeerd te stellen dat het besluit werd opgeschort door tegenpartij.

Het besluit van 27 mei 1999 is in werking getreden tien dagen na zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad, hetzij op 21 augustus 1999. Sedert die datum is het in werking gebleven en bepaalt het de grenswaarden aangaande de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

In toepassing van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, alsook van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering, zijn de bevoegde agenten gehouden om te zorgen voor de toepassing van de bepalingen van bedoeld besluit.

Artikel 4 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu voorziet hetgeen volgt : 'Op voorstel van de leidende ambtenaren van [...] het Instituut [...] wijst de Regering de ambtenaren van het Instituut aan die belast worden met het toezicht op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld

in artikel 2 [...]. Het College van burgemeester en schepenen wijst de leden van het gemeentepersoneel aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wetten en de ordonnanties bedoeld in artikel 2 en met de vaststelling van de misdrijven'.

De artikelen 5 en 14 van dezelfde ordonnantie bepalen nader : 'Onverminderd de taken van de officieren van de gerechtelijke politie, zien zowel de personeelsleden van het Instituut als die van de gemeenten toe op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 en stellen zij de misdrijven vast' en 'Het personeel stelt de misdrijven vast in een proces-verbaal dat bewijswaarde heeft tot het bewijs van het tegendeel. Binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf wordt een afschrift van het proces-verbaal bezorgd aan de vermoedelijke dader of aan de eigenaar van het goed waar het feit dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt gepleegd werd of waar het zijn oorsprong gevonden heeft'.

Deze bepalingen dienen samengelezen te worden met artikel 29 van het Wetboek van strafvordering dat bepaalt : 'Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen'.

Op die manier hebben het geheel van de hierboven genoemde personen - en onder meer de officiers van gerechtelijke politie en de gemeentelijke agenten, dewelke geenszins betrokken zijn door de brieven van 20 september 2002 en 24 maart 2004 - krachtens de hierboven aangehaalde wettelijke bepalingen het recht en de plicht om de wettelijke bepalingen toe te passen, in onderhavig geval het besluit van 27 mei 1999 genomen op grond van de ordonnantie van 10 juli 1997. In dat verband weze gepreciseerd dat de negentien Brusselse gemeenten en hun agenten gelast met de controle op de toepassing van de ordonnanties en besluiten inzake bescherming van het leefmilieu, over dezelfde bevoegdheden van verbalisering en injunctie beschikken als het BIM in geval van inbreuken op de uitgevaardigde normen.

Anders gezegd, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 is van toepassing gebleven en de personen die gelast zijn om toe te zien op de toepassing ervan, putten hun bevoegdheid rechtstreeks uit de hierboven aangehaalde wettelijke bepalingen.

14.3. Niet alleen heeft het schrijven van 20 september 2002 niet tot gevolg dat het besluit van 27 mei 1999 wordt opgeschort, maar bovendien is de opsteller ervan geen administratieve overheid die bevoegd zou zijn om in die zin te handelen. Een lid van een ministerieel kabinet is inderdaad geen administratieve overheid in de zin van het artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en heeft in ieder geval geen enkele bevoegdheid om een reglementair besluit aangenomen door de gewestelijke Regering te wijzigen of de gevolgen ervan te moduleren.

In het onmogelijke geval dat de stelling van verzoekers toch zou moeten gevolgd worden en er zou moeten beschouwd worden dat de bestreden akte een nadeel berokkenende administratieve rechtshandeling is - in zoverre het zou gaan om een akte die inderdaad de schorsing van een reglementair besluit voor gevolg heeft - dan zou de voorafgaandelijke 'akte' van 20 september 2002 zelf moeten terzijde geschoven worden op grond van artikel 159 van de Grondwet in de mate dat de steller van deze 'akte' niet gemachtigd was om ze te stellen.

14.4. In dezelfde zin kan het schrijven van 24 maart 2004 niet geïnterpreteerd worden als een beslissing tot het opnieuw in werking laten treden van het besluit van 27 mei 1999.

Dit schrijven is ontdaan van elke juridische draagwijdte, vermits het alleen maar herinnert aan de stand van het bestaande recht, te weten dat met toepassing van de ordonnantie van 25 maart 1999 en van het artikel 29 van het Wetboek van strafvordering, de bevoegde ambtenaren niet kunnen weigeren om proces-verbaal op te stellen van de inbreuken die zij vaststellen.

Aldus wijzigt het schrijven van 24 maart 2004 niet de juridische orde en vormt het derhalve geen akte die voor de Raad van State kan bestreden worden";

3.2. Overwegende dat met de bestreden akte van 24 maart 2004 door de kabinetsdirecteur van de Brusselse Minister van Leefmilieu aan de administratie opdracht wordt gegeven om met onmiddellijke ingang de naleving van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer van 27 mei 1999, in werking getreden op 21 augustus 1999, integraal te doen verzekeren; dat daarmee een einde wordt gesteld aan de opdracht die via de kabinetsdirecteur van de minister op 20 september 2002 aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer werd gericht om vanaf 1 augustus 2002 alle procedures met betrekking tot de verbalisatie van inbreuken gedurende de nacht op voornoemd besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999, op te schorten; dat prima facie die instructie geen wijziging inhield noch kon inhouden van de normatieve bepalingen van evengenoemd besluit; dat zij aldus op het eerste gezicht geen handeling uitmaakte die een wijziging van de rechtsorde heeft teweeggebracht; dat dienvolgens de opheffing van zodanige handeling evenmin een wijziging van de rechtsorde kan inhouden; dat de bestreden instructie dan ook geen administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State lijkt uit te maken; dat de exceptie kan worden aangenomen,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

De verzoeken tot tussenkomst van de gemeente WEMMEL, het Vlaamse Gewest en de Belgische Staat in het administratief kort geding worden ingewilligd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

De kosten van de tussenkomsten, bepaald op 375 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor een derde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenentwintig oktober tweeduizend en vier, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**