



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 59.864/1/V  
van 30 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de  
Brusselse Hoofdstedelijke  
Regering ‘betreffende het  
toepassingsplan van pesticiden  
in openbare ruimten’

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 59.864/1/V  
du 30 août 2016

sur

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale ‘relatif au  
plan d'application des  
pesticides dans les espaces  
publics’

Op 19 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2016,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende het toepassingsplan van pesticiden in openbare ruimten’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Pierre LEFRANC en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 2016.

\*

Le 19 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 septembre 2016,<sup>(\*\*)</sup> sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif au plan d'application des pesticides dans les espaces publics’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 août 2016. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Pierre LEFRANC et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 août 2016.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

<sup>(\*\*)</sup> Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.<sup>1</sup>

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot de vaststelling van de minimale inhoud van het plan inzake het gebruik van pesticiden in openbare ruimtes, en van de procedure voor de aanvraag van een afwijking op het verbod van het gebruik ervan.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6, § 2, 1°, en § 3, van de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en de artikelen 8 en 69 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

De nieuwe taak voor het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: het Instituut) betreffende de behandeling van en de beslissing over de aanvragen tot afwijking op het pesticidenverbod (artikel 6 van het ontwerp) vindt rechtsgrond in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 6, § 2, 1°, van de ordonnantie van 20 juni 2013 bevat als voorwaarde voor een mogelijke afwijking op het pesticidenverbod dat onder meer uiterlijk 31 december 2014 een plan betreffende het gebruik van pesticiden in openbare ruimten moet zijn opgesteld. Aangezien deze datum is verstreken, lijkt het voorliggende ontwerp, dat de minimale inhoud van het plan en de procedure voor de aanvraag van een afwijking bepaalt, laattijdig.

Hierover om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat, aangezien de overgangsperiode pas verstrijkt op 31 december 2018, het vaststellen van deze nadere regelen in de overgangsperiode naar een totaal verbod, wel nog nuttig kan zijn. In die omstandigheden verdient het ten zeerste aanbeveling, omwille van de rechtszekerheid, dat de Brusselse ordonnantiegever de uiterste datum voor de opstelling van bedoeld plan in artikel 6, § 2, 1°, van de ordonnantie van 20 juni 2013 (31 december 2014) aanpast.

---

<sup>1</sup> Het ontwerp verdient evenwel nog een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Aanhef

5. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen onder opmerking 3 in verband met de rechtsgrond is vermeld. Hiertoe voeg men een nieuw derde lid in waarin wordt verwezen naar artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

### Artikel 1

6. Het is overbodig te bepalen dat ook de definities van de ordonnantie van 20 juni 2013 gelden. De inleidende zin van het ontworpen artikel 1 herschrijf men als volgt: “Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:”.

7. De term “Instituut” wordt reeds gedefinieerd in de ordonnantie van 20 juni 2013, zodat artikel 1, 4°, van het ontwerp moet worden weggelaten.

### Artikel 2

8. Aangezien artikel 2 van het ontwerp slechts een weergave van het doel van het te nemen besluit bevat en het derhalve normatieve inhoud ontbeert, kan dit artikel uit het ontwerp worden weggelaten.

### Artikel 5

9. Luidens artikel 5, § 2, van het ontwerp wordt het toepassingsplan opgesteld op basis van een model van het Instituut en bevat het minstens de informatie die opgesomd wordt in bijlage I van dit besluit. Die informatie kan worden aangevuld door de minister bevoegd voor het leefmilieu. Enkel voor zover bij deze nadere regelen bijkomende informatie wordt opgelegd die een beperkte en technische draagwijdte heeft, kan een dergelijke delegatie aan de minister worden aanvaard.

### Artikel 6

10. Artikel 6 van het ontwerp regelt de procedure voor de aanvraag van een afwijking. Deze bepaling vertoont volgende knelpunten:

- luidens artikel 6, § 2, derde lid, laat het Instituut binnen dertig werkdagen na ontvangst van de aanvraag de aanvrager weten welke documenten ontbreken, terwijl het Instituut blijkens het vierde lid wordt geacht binnen diezelfde periode te beslissen, hetgeen moeilijk haalbaar lijkt in de hypothese waarin het Instituut de eerste mededeling de laatste dag van deze termijn doet;

- bij artikel 6, § 3, wordt een termijn ingesteld die aanvangt ‘vanaf de dag waarop het dossier volledig verklaard wordt’, terwijl de ontworpen regeling geen uiterste termijn voor de ‘volledigverklaring’ bepaalt;
- bij artikel 6, § 3, wordt ook een ‘ontvankelijkheidsonderzoek’ ingesteld nadat een dossier volledig is verklaard, terwijl in de regeling geen ontvankelijkheidsvoorwaarden worden opgesomd;
- bij artikel 6, § 4, wordt een ‘stilzwijgende goedkeuringsbeslissing’ ingesteld, terwijl het, gelet op het gebrek aan regels betreffende voornoemde ‘volledigverklaring’ van het dossier, voor de aanvrager niet duidelijk is wanneer de bedoelde termijn precies verstrijkt; gecombineerd met het procedé van de stilzwijgende goedkeuring, dat op zich al niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid,<sup>2</sup> is deze procedure niet op een rechtszekere wijze geregeld.

De stellers van het ontwerp zouden er goed aan doen artikel 6 van het ontwerp in het licht hiervan te onderwerpen aan een grondig nazicht.

11. In artikel 6, §§ 2 en 3, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “gemotiveerde” beslissing.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet de motiveringsplicht in de ontworpen bepaling worden weggelaten.

### Artikel 7

12. Het verdient aanbeveling om in artikel 7 van het ontwerp te verduidelijken wie wordt bedoeld met de ‘bevoegde instanties’.

\*

---

<sup>2</sup> De omstandigheid dat een schriftelijke beslissing ontbreekt, kan tot bewijsproblemen aanleiding geven, en de stilzwijgende beslissing zal in beginsel niet op dezelfde wijze worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze, in het gedrang kunnen komen. Voorts kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites<sup>1</sup>.

\*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis vise à fixer le contenu minimal du plan relatif à l'application des pesticides dans les espaces publics et la procédure de demande de dérogation à l'interdiction de leur utilisation.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 6, § 2, 1<sup>o</sup>, et § 3, de l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale', combiné ou non avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et avec les articles 8 et 69 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relatives aux Institutions bruxelloises'.

La nouvelle mission de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'Institut) concernant le traitement des demandes de dérogation à l'interdiction de pesticides et la décision prise à cet égard (article 6 du projet) trouve son fondement juridique dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989.

### EXAMEN DU TEXTE

#### OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'article 6, § 2, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 20 juin 2013 subordonne une éventuelle dérogation à l'interdiction de pesticides à la condition, notamment, qu'un plan relatif à l'application des pesticides dans les espaces publics ait été élaboré pour le 31 décembre 2014 au plus tard. Dès lors que cette date est dépassée, le présent projet à l'examen, qui fixe le contenu minimal du plan et la procédure de demande de dérogation, semble tardif.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que, vu que la période de transition n'expire qu'au 31 décembre 2018, il peut encore être utile d'arrêter les modalités durant la période de transition menant à une interdiction totale. Dans ces conditions, il est fortement recommandé par souci de sécurité juridique que le législateur ordonnanciel bruxellois adapte la date limite pour l'élaboration du plan visé à l'article 6, § 2, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 20 juin 2013 (31 décembre 2014).

---

<sup>1</sup> Toutefois, le projet mériterait d'être encore examiné de manière approfondie tant du point de vue de la légistique que du point de vue de la correction de la langue.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Préambule

5. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au point 3 concernant le fondement juridique. À cette fin, on insérera un troisième alinéa nouveau faisant référence à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989.

### Article 1<sup>er</sup>

6. Il est superflu de prévoir que les définitions de l'ordonnance du 20 juin 2013 s'appliquent également. On réécrira la phrase introductive de l'article 1<sup>er</sup> en projet comme suit : « Pour l'application du présent arrêté, on entend par : ».

7. Le terme « Institut » est déjà défini dans l'ordonnance du 20 juin 2013, de sorte que l'article 1<sup>er</sup>, 4°, du projet doit être omis.

### Article 2

8. Dès lors que l'article 2 du projet ne fait que reproduire la finalité de l'arrêté envisagé et qu'il est donc dépourvu de toute portée normative, cet article peut être omis du projet.

### Article 5

9. Selon l'article 5, § 2, du projet, le plan d'application est réalisé sur la base d'un modèle mis à disposition par l'Institut et il comprend au minimum les informations énumérées à l'annexe I de l'arrêté envisagé. Ces informations peuvent être complétées par le ministre qui a l'environnement dans ses attributions. Ce n'est que si ces modalités imposent des informations supplémentaires qui ont une portée limitée et technique, qu'une telle délégation au ministre peut être admise.

### Article 6

10. L'article 6 du projet règle la procédure de demande de dérogation. Cette disposition soulève les problèmes suivants :

- selon l'article 6, § 2, alinéa 3, l'Institut indique au demandeur dans les trente jours ouvrables suivant la réception de la demande quels sont les documents manquants ; alors qu'en vertu de l'alinéa 4, il est censé se prononcer durant cette même période, ce qui semble difficilement réalisable dans l'hypothèse où l'Institut procède à la première notification le dernier jour de ce délai ;

- l'article 6, § 3, prévoit un délai qui commence à courir « à partir du jour où le dossier est déclaré complet », alors que le dispositif en projet ne prévoit pas de délai limite pour la 'déclaration de dossier complet'.
- l'article 6, § 3, introduit également un 'examen de recevabilité' après qu'un dossier a été déclaré complet, alors que le dispositif n'énumère aucune condition de recevabilité;
- l'article 6, § 4, instaure une 'décision d'approbation tacite', alors que eu égard à l'absence de règles concernant la 'déclaration de dossier complet' précitée, le demandeur aperçoit mal quand le délai visé expire précisément; combinée au procédé de l'approbation tacite, qui n'est déjà pas en soi vecteur de sécurité juridique<sup>2</sup>, cette procédure n'est pas réglée d'une manière juridiquement sûre.

Les auteurs du projet seraient bien avisés de soumettre l'article 6 du projet à un examen approfondi au regard des observations formulées ci-dessus.

11. L'article 6, §§ 2 et 3, du projet fait mention d'une décision « motivée ».

L'imposition d'une telle obligation de motivation est superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que les décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce que de telles dispositions donnent erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite. À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, l'obligation de motivation dans la disposition en projet doit être omise.

### Article 7

12. Il est recommandé de préciser à l'article 7 du projet ce que l'on entend par « autorités compétentes ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

---

<sup>2</sup> La circonstance qu'une décision écrite fait défaut peut donner lieu à des problèmes de preuve et la décision tacite ne sera en principe pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Par ailleurs, le procédé de la décision tacite est susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. Enfin, ces décisions sont évidemment dépourvues de motivation formelle, ce qui rend éventuellement malaisé le contrôle de leur légalité.