KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 maart 1998 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de strijd tegen de geluids- en trillingenhinder voortgebracht door de ingedeelde inrichtingen", heeft op 21 april 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 mars 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générés par les installations classées", a donné le 21 avril 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, de grenswaarden vast te stellen voor de geluidsimmissies veroorzaakt door de inrichtingen bedoeld in de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, met uitzondering van werven (lees : bouwterreinen) en open-luchtvoorstellingen.

Zoals wordt aangegeven in de aanhef van het ontwerp, wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling geboden door artikel 6 van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997, enerzijds, en door de artikelen 9 en 13 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, anderzijds.

Luidens artikel 23 van de ordonnantie van 17 juli 1997 treedt die ordonnantie in werking op de door de regering vast te stellen datum. Tot op heden heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nog geen besluit genomen tot vaststelling van die datum van inwerkingtreding. De stellers van het ontwerp dienen er dan ook rekening mee te houden dat het ontworpen besluit niet eerder in werking mag treden dan op de datum waarop de ordonnantie - inzonderheid de bepalingen ervan die de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormen - in werking getreden zal zijn (1).

---

(1) Zie R.v.St., 3 mei 1993, v.z.w. Vereniging van de Nederlandstalige Keurders, nrs. 42.727 en 42.728.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Wat betreft de samenhang van het onderhavige ontwerp met twee andere ontwerpbesluiten die gelijktijdig voor advies aan de Raad van State zijn voorgelegd (1), wordt verwezen naar de voorafgaande opmerking die daaromtrent wordt gemaakt in het advies L. 27.561/3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De verwijzing, in het derde lid van de aanhef, naar het ontworpen besluit tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen (ontwerp L. 27.561/3) dient te worden weggelaten : dat besluit vormt immers niet de rechtsgrond van het onderhavige ontwerp.

---

(1) Met name een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen" (nr. L. 27.561/3) en een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de strijd tegen het buurtlawaai" (nr. L. 27.562/3), waarover de Raad van State heden eveneens advies geeft.

2. De verwijzing naar het advies van de Raad voor het Leefmilieu moet vóór de verwijzing naar de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden geplaatst (1).

3. Het vierde en het zesde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen respectievelijk naar de voornoemde gecoördineerde wetten en naar het advies van de Raad van State, moeten worden vervangen door de volgende leden (die het vierde en het vijfde lid vormen) :

"Gelet op de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 maart 1998 over de adviesaanvraag binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 21 april 1998, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

1. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, eerste en tweede lid, moet het woord "geluidsemissies" telkens worden vervangen door "geluidsimmissies". In het eerste lid vervange men bovendien het woord "werven" door "bouwterreinen".

---

(1) Het ontwerp werd voor advies aan die Raad voorgelegd ter voldoening aan het voorschrift van artikel 4, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu.

2. Luidens het eerste lid van paragraaf 1 regelt het ontworpen besluit alleen de geluidsimmissies "buiten" die afkomstig zijn van de ingedeelde inrichtingen. In het tweede lid wordt verduidelijkt dat de geluidsimmissies "binnen" die afkomstig zijn van de ingedeelde inrichtingen, worden geregeld in het ontwerp L. 27.562/3.

De gemachtigde van de regering heeft met betrekking tot die bepalingen de volgende toelichting verstrekt :

> "Le bruit généré par les installations classées et perçu à l'extérieur de celles-ci est régi par l'arrêté relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générées par les installations classées et les normes d'immission dans l'environnement qui y sont fixées (d'où l'exclusion de ce type de nuisance du champ d'application dans l'article 2, § 1er, 5°, 3ème tiret, de l'arrêté «bruit de voisinage» et le fait qu'il soit prévu à l'article 1er, § 1er, 2ème alinéa, de l'arrêté «bruit généré par les installations classées» que les immissions du bruit à l'intérieur en provenance des installations classées sont régies par l'arrêté «bruit de voisinage»).
>
> De plus, lorsque le bruit des installations classées est percu à l'intérieur d'immeubles occupés, l'arrêté relatif à la lutte contre les bruits de voisinage est d'application : les valeurs limites fixées pour l'intérieur des immeubles occupés doivent être respectées.".

Rekening houdend met die toelichting, zou de draagwijdte van de in de ontworpen bepalingen gehanteerde termen "geluidsimmissies buiten" en "geluidsimmissies binnen" duidelijker tot uiting moeten worden gebracht.

3. De bepaling van paragraaf 2, die betrekking heeft op de meetmethode, zou beter in een afzonderlijk artikel worden opgenomen, dat kan worden ingevoegd vóór artikel 3.

Artikel 2

In paragraaf 2 van dit artikel vervange men de woorden "De in dit besluit gebruikte geluidstermen worden bepaald in het besluit van ..." door "Voor de in dit besluit gebruikte technische termen gelden de definities van het besluit van ...".

Artikel 3

In paragraaf 1 van dit artikel vervange men de bepaling "* Ingedeelde inrichting die ’s nachts niet kan worden stilgelegd" door "* Grenswaarden die ’s nachts niet mogen worden overschreden door inrichtingen die niet kunnen worden stilgelegd".

Artikel 4

Luidens het eerste lid van dit artikel "(worden) de nodige maatregelen ... getroffen opdat de trillingen inherent aan de uitbating (lees : exploitatie) van de inrichtingen de stabiliteit van de gebouwen en machines niet zouden aantasten en opdat ze geen bron van ongemakken voor de buurt zouden zijn". In het tweede lid wordt voorgeschreven dat de grenswaarden van de trillingsniveaus lager moeten liggen dan het door de norm ISO 2631-2 aanbevolen niveau.

De Raad van State gaat ervan uit dat het tweede lid bedoeld is als de concretisering van het in het eerste lid aangegeven algemeen beginsel. Indien dat uitgangspunt juist is, kan het eerste lid, dat geen normatieve draagwijdte heeft, beter worden weggelaten.

Omwille van de rechtszekerheid dient de norm ISO 2631-2 bovendien in het ontworpen besluit verwerkt te worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door die norm als bijlage op te nemen.

Artikel 5

Luidens dit artikel treedt het ontworpen besluit onmiddellijk in werking voor de inrichtingen waarvoor na de datum van de bekendmaking van het besluit een milieu-vergunning wordt afgeleverd (lees : afgegeven) (eerste lid). Voor de bestaande inrichtingen en voor die waarvoor een vergunning zal worden verleend uiterlijk op de dag van de bekendmaking van het ontworpen besluit, wordt de in-werkingtreding 24 maanden uitgesteld (tweede lid).

De Raad van State heeft geen inzicht in de impact welke de ontworpen regeling zal hebben op de bestaande inrichtingen, enerzijds, en op de vergunningsaanvragen voor de geplande inrichtingen, anderzijds. Hij kan derhalve niet nagaan of de ontworpen inwerkingtredingsregeling beantwoordt aan de beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid, in zoverre ze het voormelde onderscheid maakt tussen inrichtingen naar gelang daarvoor al dan niet uiterlijk op

de dag van de bekendmaking van het ontworpen besluit een vergunning is afgegeven. De Raad kan evenmin uitmaken of die regeling, wat de inrichtingen betreft die een vergunning hebben verkregen voor een termijn die verder reikt dan 24 maanden na de bekendmaking van het ontworpen besluit, verenigbaar is met het vertrouwensbeginsel.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend fixer, pour la Région de Bruxelles-Capitale, les seuils des immissions de bruit générées par les installations visées par l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, à l'exclusion des chantiers (lire : chantiers de construction) et des spectacles en plein air.

Ainsi qu'il est indiqué dans le préambule du projet, la réglementation en projet trouve son fondement légal à l'article 6 de l'ordonnance précitée du 5 juin 1997, d'une part, et aux articles 9 et 13 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, d'autre part.

Aux termes de son article 23, l'ordonnance du 17 juillet 1997 entre en vigueur à la date fixée par le gouvernement. A ce jour, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas encore pris d'arrêté fixant cette date d'entrée en vigueur. Les auteurs du projet doivent dès lors tenir compte de ce que l'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur à une date antérieure à celle à laquelle l'ordonnance - et notamment les dispositions de celle-ci, qui constituent le fondement légal de l'arrêté en projet - sera entrée en vigueur (1).

---

(1) Voir Conseil d'Etat, 3 mai 1993, a.s.b.l. "Vereniging van de Nederlandstalige Keurders", n^{os} 42.727 et 42.728.

OBSERVATION PREALABLE

Pour ce qui est de la connexité entre le présent projet et deux autres projets d'arrêté soumis simultanément à l'avis du Conseil d'Etat (1), il est renvoyé à l'observation préalable formulée à ce sujet dans l'avis L. 27.561/3.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il y a lieu d'omettre, au troisième alinéa du préambule, la référence au projet d'arrêté fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit (projet L. 27.561/3) : en effet, cet arrêté ne procure pas de fondement légal au présent projet.

2. La référence à l'avis du Conseil de l'environnement doit précéder la référence aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (2).

---

(1) A savoir un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit" (n° L. 27.561/3) et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la lutte contre les bruits de voisinage" (n° L. 27.562/3), sur lesquels le Conseil d'Etat émet, ce jour également, un avis.

(2) Le projet a été soumis à l'avis de ce Conseil conformément à l'article 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'environnement.

3. Il y a lieu de remplacer le quatrième et le sixième alinéa du préambule, qui se réfèrent respectivement aux lois coordonnées précitées et à l'avis du Conseil d'Etat, par les alinéas suivants (qui deviennent le quatrième et le cinquième alinéa) :

"Vu la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 1998 sur la demande d'avis à donner dans le délai d'un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 21 avril 1998, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 1er

1. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er et alinéa 2, il y a lieu de remplacer chaque occurrence du mot "geluidsemissies" par "geluidsimmissies". Il conviendrait par ailleurs, à l'alinéa 1er, de remplacer le mot "chantiers" par "chantiers de construction".

2. Selon l'alinéa 1er du paragraphe 1er, l'arrêté en projet règle uniquement les immissions de bruit "à l'extérieur" en provenance des installations classées. A l'alinéa 2, il est précisé que les immissions de bruit "à l'intérieur" en provenance des installations classées sont réglées par le projet L. 27.562/3.

Le délégué du gouvernement a donné les précisions suivantes en ce qui concerne cette disposition :

> "Le bruit généré par les installations classées et perçu à l'extérieur de celles-ci est régi par l'arrêté relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générées par les installations classées et les normes d'immission dans l'environnement qui y sont fixées (d'où l'exclusion de ce type de nuisance du champ d'application dans l'article 2, § 1er, 5°, 3ème tiret, de l'arrêté «bruit de voisinage» et le fait qu'il soit prévu à l'article 1er, § 1er, 2ème alinéa, de l'arrêté «bruit généré par les installations classées» que les immissions du bruit à l'intérieur en provenance des installations classées sont régies par l'arrêté «bruit de voisinage»).
>
> De plus, lorsque le bruit des installations classées est perçu à l'intérieur d'immeubles occupés, l'arrêté relatif à la lutte contre les bruits de voisinage est d'application : les valeurs limites fixées pour l'intérieur des immeubles occupés doivent être respectées.".

Compte tenu de ces précisions, il y aurait lieu de définir plus clairement la portée des termes "immissions de bruit à l'extérieur" et "immissions de bruit à l'intérieur" qui sont utilisés dans les dispositions en projet.

3. Mieux vaudrait énoncer la disposition du paragraphe 2, qui concerne la méthode de mesure, dans un article distinct, qui serait inséré avant l'article 3.

Article 2

Au paragraphe 2 de cet article, il conviendrait de remplacer les mots "Les termes acoustiques utilisés dans le présent arrêté sont définis dans l'arrêté du ..." par "Les définitions figurant dans l'arrêté du ... s'appliquent aux termes techniques utilisés dans le présent arrêté".

Article 3

Au paragraphe 1er de cet article, il y aurait lieu de remplacer la disposition "* Installation classée dont le fonctionnement ne peut être interrompu pendant la nuit" par "* Seuils que ne peuvent dépasser, pendant la nuit, les installations dont le fonctionnement ne peut être interrompu".

Article 4

Selon l'alinéa 1er de cet article, "Les mesures nécessaires sont prises pour que les vibrations inhérentes à l'exploitation des installations ne nuisent pas à la stabilité des constructions (en néerlandais : "gebouwen en machines") et ne soient pas une source d'incommodité pour le voisinage". L'alinéa 2 prescrit que les niveaux de vibrations limites seront inférieurs au niveau recommandé par la norme ISO 2631-2.

Le Conseil d'Etat considère que l'alinéa 2 vise à concrétiser le principe général énoncé à l'alinéa 1er. Si cette hypothèse est exacte, mieux vaudrait omettre l'alinéa 1er, qui n'a pas de portée normative.

Il y a lieu en outre, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'intégrer la norme ISO 2631-2 dans l'arrêté en projet. Ce qui pourrait se faire, par exemple, en joignant cette norme en annexe.

Article 5

Selon cet article, l'arrêté en projet entre immédiatement en vigueur pour les installations pour lesquelles un permis d'environnement est délivré après la date de parution de l'arrêté (alinéa 1er). Pour les installations existantes et celles pour lesquelles un permis sera délivré au plus tard le jour de la publication de l'arrêté en projet, l'entrée en vigueur est différée de 24 mois (alinéa 2).

Le Conseil d'Etat ne peut se faire une idée de l'incidence qu'aura la réglementation en projet sur les installations existantes, d'une part, et sur les demandes de permis pour les installations en projet, d'autre part. Il ne peut dès lors pas contrôler si la disposition en projet, fixant l'entrée en vigueur, respecte les principes de prudence et de proportionnalité, dans la mesure où elle fait la distinction précitée entre les installations, suivant qu'un permis leur a été délivré ou non au plus tard le jour de la publication de l'arrêté en projet. Le Conseil ne peut

pas non plus apprécier si cette disposition est conciliable avec le principe de la confiance légitime, en ce qui concerne les installations qui ont obtenu un permis pour un délai expirant plus de 24 mois après la publication de l’arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

A. ALEN, assessoren van de
H. COUSY, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-referendaris.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. VAN NIEUWENHOVE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS W. DEROOVER