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 24 juli 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 bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer", heeft op 20 april 1999 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 24 juillet 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 généré par le trafic aérien", a donné le 20 avril 1999 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit ertoe een regeling in te voeren met het oog op de bestrijding van de geluidshinder die in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt veroorzaakt door het luchtverkeer.

Daartoe bepaalt het ontwerp de grenswaarden inzake geluidsdruk welke door overvliegende vliegtuigen niet mogen worden overschreden (artikel 2 van het ontwerp stelt de grenswaarden vast die gelden gedurende een "aanpassingsperiode"; artikel 5 stelt de grenswaarden vast die zullen gelden bij het verstrijken van die aanpassingsperiode, waarvan de regering de duur bepaalt). Het ontwerp bepaalt voorts de voorwaarden waaronder de metingen moeten worden verricht (artikel 3), de kenmerken van de meettoestellen en de vereisten waaraan het meetverslag moet voldoen (artikel 4).

2.1. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen de geluidshinder in een stedelijke omgeving. Luidens de bepalingen sub 1° en 2° van dat artikel 9 treft de regering elke maatregel om de geluidshinder van bepaalde bronnen te beperken door maximale emissie- of immissienormen te bepalen, en om aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen vast te stellen, naargelang de oorsprong, hun stedenbouwkundige plaatsaanduiding, hun akoestische kenmerken en de noodzaak om in het bijzonder de bewoners van gebouwen gelegen in welbepaalde zones te beschermen.

2.2. In verband met de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om, specifiek met betrekking tot het luchtverkeer, maatregelen als bedoeld in het voornoemde artikel 9 te nemen, heeft de Raad van State in zijn advies L. 25.279/8 van 21 november 1996 over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 17 juli 1997, het volgende opgemerkt :

> "Luidens artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (tot hervorming der instellingen) behoort de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden tot de gewestelijke bevoegdheid, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal. ...
>
> De vraag rijst bijgevolg of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om, met toepassing van de ontworpen ordonnantie, maatregelen te nemen met betrekking tot de geluidshinder die het gevolg is van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal ...
>
> Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof, moet in een dergelijk geval toepassing worden gemaakt van het evenredigheidsbeginsel, overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen mag treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren (1). Bij het vaststellen van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten zal de regering met het voornoemde evenredigheidsbeginsel rekening moeten houden" (2).

---

(1) Raadpleeg o.m. Arbitragehof, nr. 54, van 24 mei 1988; nr. 2/89, van 2 februari 1989; nr. 14/91, van 28 mei 1991; nrs. 23/92 en 24/92, van 2 april 1992; nr. 7/93, van 27 januari 1993.

(2) Parl. St., Br. H. Raad, 1996-97, nr. A-151/1.

Uit aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat de regering in elk geval aandacht heeft gehad voor de problematiek inzake de toepassing van het bedoelde evenredigheidsbeginsel. Uit die stukken blijkt met name dat de regering het ontwerpbesluit aan het Overlegcomité heeft meegedeeld en dat zij, gelet op de maatregelen die door de federale overheid zouden moeten worden getroffen ter inachtneming van de ontworpen grenswaarden (1), heeft voorgesteld om terzake een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten te sluiten "waardoor de naleving van ... (het door de Raad van State bedoelde) evenredigheidsbeginsel kan worden gewaarborgd, evenals een harmonieuze verwezenlijking van de respectieve doelstellingen van de Staat en de Gewesten". De zaak werd daarna aanhangig gemaakt bij de Interministeriële Conferentie voor vervoer en infrastructuur en verwezen naar een werkgroep. Volgens de gemachtigde van de regering is die werkgroep tot op heden evenwel niet samengekomen.

Bij gebreke van inzicht in de concrete feitelijke context, is het de Raad van State echter niet mogelijk zich uit te spreken over de vraag of de ontworpen maatregelen al dan niet binnen de grenzen blijven die het evenredigheidsbeginsel aan de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid t.a.v. de luchthaven Brussel-Nationaal stelt.

---

(1) Uit een nota in verband met de impact welke het ontworpen besluit zal hebben blijkt dat, ter inachtneming van de ontworpen grenswaarden, o.m. bepaalde vluchten zouden moeten worden afgeschaft of bepaalde vliegtuigtypes zouden moeten worden vervangen door types die minder geluidshinder veroorzaken. Dergelijke maatregelen behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake de politie van het luchtverkeer en inzake de productnormen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste tot het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar respectievelijk de Overeenkomst betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947, de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart en artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Zoals hiervoren werd aangegeven, vindt het ontwerp rechtsgrond in de in het vierde lid van de aanhef vermelde ordonnantie van 17 juli 1997. De in het eerste tot het derde lid vermelde regelingen vormen daarentegen geen rechtsgrond, zodat die leden uit de aanhef weggelaten moeten worden.

2. Ook het vijfde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient te worden geschrapt. De verwijzingen in het zevende en het achtste lid volstaan.

3. In het achtste lid schrijve men "artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State" in plaats van "artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

4. Ten slotte kan ook de considerans in het negende lid van de aanhef beter worden weggelaten.

Artikel 1

1. De omschrijving van de in het ontwerp gebruikte termen dient te worden voorafgegaan door een als volgt geredigeerde inleidende zin :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :".

2. In de definitie sub 1° is sprake van "de meetduur T"; in de bepaling sub 3° wordt de meetduur "t" omschreven. De vraag rijst of ook geen definitie van "T" moet worden opgenomen (1).

3. De Nederlandse en de Franse tekst van de sub 6° tot 8° gedefinieerde begrippen stemmen niet helemaal overeen.

In de Nederlandse tekst redigere men de bepaling sub 6° beter als volgt :

---

(1) Vgl. artikel 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 juli 1998 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen.

"$L_{Sp\ vliegtuig}$: het equivalent geluidsdrukniveau voor het geluid door vliegtuigen voortgebracht, dat zich onderscheidt van het omgevingsgeluid en dat voor een bepaalde waarnemingsperiode wordt berekend".

In de Nederlandse tekst van de bepalingen sub 7° en 8° schrijve men "het gebied gelegen in het noordoosten" in plaats van "het gebied in het noordoosten".

Artikel 3

1. Aangezien dit artikel uit slechts twee leden bestaat, hoeft het niet te worden onderverdeeld in paragrafen.

2. De Nederlandse tekst van de tweede volzin van de ontworpen paragraaf 2 kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Bij metingen die door een vast meetstation worden verricht, wordt de apparatuur geregeld geijkt, met een minimum van eenmaal per week.".

Artikel 4

In de Franse tekst van dit artikel schrijve men "... et le rapport de mesure" in plaats van "... et le rapport de mesures", alsook "... et les conditions de mesure de bruit" in plaats van "... les conditions de mesure du bruit".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Ainsi que l'indique son intitulé, l'arrêté en projet soumis pour avis vise à instaurer une réglementation en vue de lutter contre le bruit généré par le trafic aérien dans la Région de Bruxelles-Capitale.

A cet effet, le projet fixe les valeurs limites en matière de pression acoustique, qui ne peuvent être dépassées par des avions survolant le territoire (l'article 2 du projet fixe les valeurs limites qui s'appliquent pendant une "période d'adaptation"; l'article 5 fixe les valeurs limites qui s'appliqueront à l'expiration de cette période d'adaptation dont le gouvernement fixe la durée). En outre, le projet détermine les conditions dans lesquelles les mesures doivent être effectuées (article 3), les caractéristiques des appareils de mesure et les exigences auxquelles le rapport de mesure doit répondre (article 4).

2.1. La réglementation en projet trouve en principe un fondement légal à l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain. Selon les 1° et 2° de cet article 9, le gouvernement prend toutes mesures destinées à limiter les nuisances occasionnées par certaines sources par la définition de normes d'émission ou d'immission maximales, et à établir, pour les sources de bruit, des seuils acceptables en fonction de leur provenance, de leur localisation urbanistique, de leurs caractéristiques acoustiques et de la nécessité de protéger plus particulièrement les occupants d'immeubles situés dans des zones déterminées.

2.2. En ce qui concerne la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre, spécifiquement pour le trafic aérien, des mesures prévues par l'article 9 précité, le Conseil d'Etat, dans son avis L. 25.279/8 du 21 novembre 1996 sur le projet qui a donné lieu à l'ordonnance du 17 juillet 1997, a observé ce qui suit :

> "Selon l'article 6, § 1er, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (de réformes institutionnelles), l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, relèvent de la compétence des Régions. ...
>
> La question se pose dès lors de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour prendre, en application de l'ordonnance en projet, des mesures relatives aux nuisances sonores résultant de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ...
>
> Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il y a lieu, dans pareil cas, de faire application du principe de la proportionnalité, selon lequel aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée (1). En prenant les arrêtés d'exécution concernés, le gouvernement devra tenir compte du principe de proportionnalité susvisé" (2).

---

(1) Consultez notamment Cour d'arbitrage, n° 54, du 24 mai 1988; n° 2/89, du 2 février 1989; n° 14/91, du 28 mai 1991; n°s 23/92 et 24/92, du 2 avril 1992; n° 7/93, du 27 janvier 1993.

(2) Doc. parl., C.R.B., 1996-97, n° A-151/1.

Il ressort de documents communiqués au Conseil d'Etat qu'en tout cas, le gouvernement s'est penché sur la problématique de l'application du principe de proportionnalité évoqué. Ces documents montrent notamment que le gouvernement a communiqué l'arrêté en projet au Comité de concertation et que, vu les mesures qui devraient être prises par l'autorité fédérale pour respecter les valeurs limites en projet (1), il a proposé la conclusion d'un accord de coopération en la matière entre l'autorité fédérale et les régions, "permettant d'assurer le respect du principe de proportionnalité ... (visé par le Conseil d'Etat) et garantir ainsi la poursuite harmonieuse des objectifs respectifs de l'Etat et des Régions". L'affaire a ensuite été soumise à la Conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure, et renvoyée à un groupe de travail. Selon le délégué du gouvernement, ce groupe de travail ne s'est toutefois pas réuni à ce jour.

Faute de pouvoir cerner le contexte concret des faits, le Conseil d'Etat se voit toutefois dans l'impossibilité de se prononcer sur la question de savoir si les mesures en projet restent ou non dans les limites imposées par le principe de proportionnalité à l'exercice de la compétence régionale en ce qui concerne l'aéroport de Bruxelles-National.

---

(1) Il ressort d'une note relative à l'impact qu'aura l'arrêté en projet, qu'en vue de respecter les valeurs limites en projet, il faudrait notamment supprimer certains vols ou remplacer certains types d'avions par des types qui génèrent moins de nuisances sonores. De telles mesures relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de police du trafic aérien et en matière de normes de produits.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans les alinéas 1er à 3 du préambule, il est fait référence respectivement à la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947, la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne et l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le projet trouve un fondement légal dans l'ordonnance du 17 juillet 1997 citée au quatrième alinéa du préambule. En revanche, les dispositions mentionnées aux alinéas 1er à 3 ne constituent pas un fondement légal, de sorte que ces alinéas doivent être omis du préambule.

2. Il y a également lieu de supprimer le cinquième alinéa du préambule dans lequel il est fait référence aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Les références faites dans les septième et huitième alinéas suffisent.

3. Au huitième alinéa, on écrira "article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" au lieu de "article 84, § 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

4. Enfin, il serait préférable d'omettre également le considérant du neuvième alinéa du préambule.

Article 1er

1. La définition des termes utilisés dans le projet doit être précédée d'une phrase introductive rédigée comme suit :

"Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par : ".

2. Dans la définition sous le 1°, il est question d'"intervalle de mesure T"; la disposition sous 3° définit l'intervalle de mesure "t". La question se pose de savoir s'il ne faut pas non plus insérer une définition de "T" (1).

3. Les textes français et néerlandais des notions définies sous les 6° à 8° ne concordent pas tout à fait.

Dans le texte néerlandais, mieux vaudrait rédiger la disposition sous le 6° comme suit :

---

(1) Cf. article 1er, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 1998 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure du bruit.

"$L_{Sp\ vliegtuig}$: het equivalent geluidsdrukniveau voor het geluid door vliegtuigen voortgebracht, dat zich onderscheidt van het omgevingsgeluid en dat voor een bepaalde waarnemingsperiode wordt berekend".

Dans le texte néerlandais des dispositions sous 7° et 8°, on écrira "het gebied gelegen in het noordoosten" au lieu de "het gebied in het noordoosten".

Article 3

1. Cet article n'étant constitué que de deux alinéas, il ne doit pas être subdivisé en paragraphes.

2. Mieux vaudrait rédiger le texte néerlandais de la deuxième phrase du paragraphe 2 en projet comme suit :

"Bij metingen die door een vast meetstation worden verricht, wordt de apparatuur geregeld geijkt, met een minimum van eenmaal per week.".

Article 4

Dans le texte français de cet article, on écrira "... et le rapport de mesure" au lieu de "... et le rapport de mesures", ainsi que "... et les conditions de mesure de bruit" au lieu de "... les conditions de mesure du bruit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	kamervoorzitter, président de chambre,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

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 Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

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 Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER