

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.979/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.979/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 februari 2002 door de Minister van Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de controle-methode en omstandigheden voor geluidsmetingen", heeft op 22 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 4 février 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit", a donné le 22 octobre 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe de methode en de omstandigheden te bepalen voor de geluidsmetingen in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Te dien einde bepaalt het ontwerp de akoestische parameters (artikelen 2 tot 6), de wijze waarop de metingen binnen en buiten een gebouw moeten gebeuren (artikelen 7 tot 10), de vereisten waaraan de toestellen voor geluidsmeting moeten voldoen (artikel 11) en de gegevens die in het meetverslag moeten worden vermeld (artikel 12).

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 juli 1998 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen. Artikel 13 van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat besluit van 2 juli 1998.

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in artikel 16 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving ⁽¹⁾.

Het voornoemde artikel 16 is evenwel opgeheven bij artikel 43, 12°, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu.

De rechtsgrond voor het ontworpen besluit blijkt te kunnen worden gevonden in de artikelen 11bis, 16 en 17, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999.

⁽¹⁾ Deze bepaling bood rechtsgrond voor het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 juli 1998.

CDC

- 3 -

32.979/3

.../...

Het voornoemde artikel 11bis machtigt de regering om, voor alle of bepaalde categorieën van inrichtingen, bepalingen vast te stellen met betrekking tot de nadere regels op het vlak van de inspectie. De bedoelde bepalingen kunnen inzonderheid betrekking hebben op de frequentie van de controles en op de meetmethodes.

Uit het voornoemde artikel 16, gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, volgt dat de regering nadere voorwaarden kan vaststellen in verband met metingen inzake o.m. geluidshinder.

Volgens het voornoemde artikel 17, § 1, tweede lid, kan de regering aanvullende bepalingen vaststellen inzake de inhoud van het meetverslag.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar de artikelen 11bis, 16 en 17, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999, in plaats van naar artikel 16 van de ordonnantie van 17 juli 1997.

Artikel 2

In het derde lid van dit artikel kunnen de woorden "van dit besluit" beter worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 5, § 1, tweede lid.

Artikel 3

Ter wille van de overeenstemming met de Franse tekst, dient in de Nederlandse tekst van het eerste lid van dit artikel het woord "persoon" te worden vervangen door "ambtenaar".

Een analoge opmerking geldt voor artikel 12, § 1, eerste lid, zevende en achtste streepje (lees : 7° en 8°).

Artikel 12

1. In de inleidende zin van paragraaf 1 van dit artikel moet worden verwezen naar artikel 17, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999, in plaats van naar artikel 17 van de voornoemde ordonnantie van 17 juli 1997. Die laatste bepaling is immers opgeheven bij artikel 43, 12°, van de ordonnantie van 25 maart 1999.

De inleidende zin moet derhalve luiden als volgt :

"Elke meting wordt opgetekend in een meetverslag dat, naast de gegevens vermeld in artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, de volgende gegevens bevat :".

2. Sommige van de in paragraaf 1, eerste tot negende streepje (lees : 1° tot 9°), opgesomde elementen zijn dezelfde als die vermeld in artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999. Gelet op de inleidende zin van paragraaf 1 moet de opsomming worden beperkt tot gegevens die nieuw zijn ten opzichte van dat artikel 17, § 1.

3. Paragraaf 2 van artikel 12 bepaalt dat "aan de vermoedelijke overtreder of de eigenaar van het goed waar de overtreding plaatsvond of waaruit ze voortvloeit, ... bij de betekening van de waarschuwing of van het proces-verbaal een afschrift van het meetverslag (wordt) gestuurd".

Die bepaling is de loutere herhaling van het bepaalde in artikel 17, § 2, van de ordonnantie van 25 maart 1999.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt te worden afgeraden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig, aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van bepalingen van een ordonnantie in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar het betrokken artikel van de ordonnantie het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis vise à fixer la méthode et les conditions de mesure de bruit dans la Région de Bruxelles-Capitale.

A cet effet, le projet détermine les paramètres acoustiques (articles 2 à 6), les modalités selon lesquelles il convient d'effectuer les mesures à l'intérieur et à l'extérieur d'un immeuble (articles 7 à 10), les normes auxquelles les appareils de mesure du bruit doivent répondre (article 11), ainsi que les indications qui doivent figurer dans le rapport de mesures (article 12).

L'arrêté en projet est appelé à remplacer l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 1998 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit. En son article 13, le projet prévoit d'abroger l'arrêté du 2 juillet 1998 précité.

2. Selon le préambule du projet, le fondement légal du texte en projet est recherché à l'article 16 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ⁽¹⁾.

Or, l'article 16 précité a été abrogé par l'article 43, 12°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement.

Le fondement légal de l'arrêté en projet peut être trouvé aux articles 11bis, 16 et 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée.

L'article 11bis précité habilite le gouvernement à arrêter des dispositions

⁽¹⁾ Cette disposition constituait le fondement légal de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 1998 précité.

relatives aux modalités de l'inspection pour toutes ou certaines catégories d'installations. Ces dispositions peuvent avoir trait notamment aux fréquences des contrôles et aux méthodes de mesures.

Il résulte de l'article 16 susvisé, combiné avec le pouvoir général d'exécution du gouvernement, que ce dernier est autorisé à préciser les conditions relatives aux mesures effectuées notamment en matière de nuisances sonores.

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, précité, le gouvernement peut compléter le contenu du rapport de mesures.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Eu égard aux observations faites ci-dessus en ce qui concerne le fondement légal de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule devrait viser les articles 11bis, 16 et 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée, et non l'article 16 de l'ordonnance du 17 juillet 1997.

Article 2

A l'alinéa 3 de cet article, mieux vaudrait supprimer les termes "du présent arrêté".

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, appelle une observation identique.

Article 3

.../...

Dans un souci de concordance avec le texte français, on remplacera le terme "persoon" par le terme "ambtenaar" dans le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er} de cet article.

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, septième et huitième tirets (lire : 7° et 8°), appelle une observation similaire.

Article 12

1. La phrase introductive du paragraphe 1^{er} de cet article devrait viser l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée, et non l'article 17 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 précitée, cette dernière disposition ayant été abrogée par l'article 43, 12°, de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Il convient par conséquent de rédiger la phrase introductive comme suit :

"Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les indications prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, comporte les indications suivantes :".

2. Certains des éléments énumérés au paragraphe 1^{er}, premier à neuvième tirets (lire : 1° à 9°), coïncident avec ceux mentionnés à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999. Compte tenu de la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, on limitera l'énumération aux éléments qui ne figurent pas encore à l'article 17, § 1^{er}, en question.

3. Le paragraphe 2 de l'article 12 prévoit qu'"une copie du rapport de mesures est jointe à la notification de l'avertissement ou du procès-verbal constatant l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction".

.../...

Cette disposition est une simple redite de ce que dispose l'article 17, § 2, de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Du point de vue de la légistique, il est déconseillé de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions d'une ordonnance dans un arrêté d'exécution ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté commande de recourir à un tel procédé. Dans un tel cas de figure, il serait judicieux de prévoir une référence explicite à l'article concerné de l'ordonnance, afin que la nature de la disposition en projet demeure identifiable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

J. VELAERS,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

griffier,
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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, 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, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER