

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.068/1/V  
VAN 25 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 2009 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 28 augustus 2009, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de methode en de omstandigheden voor de meting van het elektromagnetische veld dat door bepaalde zendmasten uitgezonden wordt", heeft het volgende advies gegeven:

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.

\*

\*   \*

### STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp bepaalt de wijze waarop de intensiteit van het elektromagnetische veld op een bepaalde plaats wordt gemeten met het oog op de controle op de maximumnorm bedoeld in artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen (hierna: de ordonnantie van 1 maart 2007).

Het ontwerp regelt de wijze van plaatsing van het meettoestel (artikel 2), de meting van de maximale sterkte van de elektromagnetische signalen tijdens de meetperiode (artikel 3), de bepaling van de relevante en dominante signalen (artikel 4), alsook de berekening van de globale signaalsterkte equivalent aan 900 MHz (artikel 5). Tevens bepaalt het ontwerp de kenmerken van de meettoestellen (artikel 6) en de voorwaarden waaraan de personen, de laboratoria en de privé- of openbare instellingen moeten voldoen met het onderzoek in het kader van de ordonnantie van 1 maart 2007 (artikel 7).

2. Artikel 7 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7 van de ordonnantie van 1 maart 2007. Die bepaling machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de algemene minimumnormen of voorwaarden te bepalen waaraan de personen, laboratoria en openbare of privé-instellingen moeten voldoen die belast worden met de taken die in die bepaling worden opgesomd.

Voor het overige vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007, dat onder meer voor de voor de bevolking toegankelijke gebieden een maximale vermogensdichtheid van niet-ioniserende (zijnde elektromagnetische) stralingen bepaalt.

Omdat die bepaling evenwel geen uitdrukkelijke machtiging bevat met betrekking tot de wijze van meting en de kenmerken van de meettoestellen, moet tevens een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die bepaling is overeenkomstig artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen ook van toepassing voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er kan worden aangenomen dat de Regering op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid de nadere regels kan bepalen die het mogelijk maken om op deugdelijke wijze na te gaan of de zo-even vermelde maximale vermogensdichtheid al dan niet is overschreden. In het andere geval zou de norm in de betrokken ordonnantie bepaling immers dode letter blijven, hetgeen niet de bedoeling van de ordonnantiegever kan zijn geweest.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Opschrift

3. Uit het dispositief blijkt niet dat de ontworpen regeling enkel betrekking zou hebben op de elektromagnetische straling die uitgaat van "bepaalde zendmasten", zoals in het opschrift wordt vermeld. Veeleer kan uit artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007 worden opgemaakt dat de daar bedoelde maximale vermogensdichtheid betrekking heeft op alle vormen van niet-ioniserende stralingen, ongeacht de herkomst. Enkel de stralingsbronnen of -vormen bedoeld in artikel 2 van de ordonnantie van 1 maart 2007 worden uitgezonderd. Om deze redenen is het beter om de woorden "dat door bepaalde zendmasten uitgezonden wordt" te schrappen.

Om beter aan te sluiten op artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007 kan het opschrift voorts worden aangevuld met de woorden "in voor de bevolking toegankelijke gebieden".

.../...

Aanhef

4. Gelet op de bevindingen van het onderzoek naar de rechtsgrond, moet vóór het eerste lid een verwijzing worden opgenomen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De verwijzing naar de ordonnantie van 1 maart 2007 moet voorts worden aangevuld met de woorden ", artikelen 3 en 7".

5. Het huidige tweede lid van de aanhef kan worden weggelaten, nu de aangehaalde bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling.

6. In de Nederlandse tekst van het derde lid schrijve men "voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" in plaats van "van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

7. Het advies van de Raad van State in het vijfde lid dient als volgt te worden vermeld:

"Gelet op advies 47.068/1/V van de Raad van State, gegeven op 25 augustus 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                       |                         |
|----------|-----------------------|-------------------------|
| de Heren | J. VAN NIEUWENHOVE,   | staatsraad, voorzitter, |
|          | B. THYS,<br>P. BARRA, | staatsraden,            |
| Mevrouw  | M. VERSCHRAEGHEN,     | toegevoegd griffier.    |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

J. VAN NIEUWENHOVE

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 47.068/1/V  
DU 25 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgent et du Logement, le 23 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 28 août 2009, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant la méthode et les conditions de mesure du champ électromagnétique émis par certaines antennes", a donné l'avis suivant:

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.

\*

\*   \*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet soumis pour avis détermine la manière dont l'intensité du champ électromagnétique en un point donné est mesurée en vue de contrôler le respect de la norme maximale visée à l'article 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes (ci-après: l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007).

Il fixe les modalités de placement de l'appareil de mesure (article 2), la mesure du niveau maximum des signaux électromagnétiques pendant la période de mesure (article 3), la sélection des signaux pertinents et dominants (article 4), ainsi que le calcul du niveau global équivalent à 900 MHz (article 5). Il fixe également les caractéristiques des appareils de mesure (article 6) ainsi que les conditions auxquelles doivent satisfaire les personnes, les laboratoires et les organismes privés ou publics chargés de la recherche dans le cadre de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007 (article 7).

2. L'article 7 du projet trouve un fondement juridique à l'article 7 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007. Cette disposition habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à définir les normes ou conditions générales minimales auxquelles doivent satisfaire les personnes, laboratoires ou organismes publics ou privés qui sont chargés des tâches que cette disposition énumère.

.../...

Pour le surplus, le projet trouve un fondement juridique à l'article 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007, qui fixe notamment une densité de puissance maximale du rayonnement des radiations non ionisantes (c'est-à-dire électromagnétiques) dans les zones accessibles au public.

Cette disposition ne comportant toutefois pas d'habilitation expresse en ce qui concerne la manière de mesurer et les caractéristiques des appareils de mesure, il faut également recourir au pouvoir général d'exécution du Gouvernement, visé à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition que l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale. On peut admettre que sur le fondement de ce pouvoir général d'exécution, le Gouvernement puisse fixer les modalités permettant de vérifier adéquatement si la densité de puissance maximale précitée est ou non dépassée. À défaut, la norme figurant dans cette disposition de l'ordonnance resterait en effet lettre morte, ce qui ne peut avoir été l'intention du législateur bruxellois.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Intitulé

3. Il ne résulte pas du dispositif que le règlement en projet ne concerne que les radiations électromagnétiques émises par "certaines antennes", comme le mentionne l'intitulé. L'article 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007 conduit plutôt à conclure que la densité de puissance maximale qui y est visée concerne toutes les formes de radiations non ionisantes, indépendamment de l'origine. Seules les sources ou formes de radiation visées à l'article 2 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007 sont exclues. Il s'ensuit qu'il est préférable de biffer les mots "émis par certaines antennes".

Pour mieux se conformer à l'article 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007, l'intitulé peut en outre être complété par les mots "dans les zones accessibles au public".

### Préambule

4. Eu égard aux résultats de l'examen du fondement juridique, il y a lieu de faire précéder le premier alinéa d'une référence à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il faut en outre compléter la référence à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2007 par les mots ", articles 3 et 7".

5. L'actuel deuxième alinéa du préambule peut être omis, dès lors que les dispositions citées de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement ne procurent pas de fondement juridique aux règles en projet.

6. Dans le texte néerlandais du troisième alinéa, on écrira "voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" au lieu de "van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

7. Dans le cinquième alinéa, l'avis du Conseil d'État doit être visé comme suit:

"Vu l'avis 47.068/1/V du Conseil d'État, donné le 25 août 2009, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

-----

La chambre était composée de

|           |                       |                               |
|-----------|-----------------------|-------------------------------|
| Messieurs | J. VAN NIEUWENHOVE,   | conseiller d'État, président, |
|           | B. THYS,<br>P. BARRA, | conseillers d'État,           |
| Madame    | M. VERSCHRAEGHEN,     | greffier assumé.              |

Le rapport a été présenté par Mme A. SOMERS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

J. VAN NIEUWENHOVE