



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.971/1
van 6 februari 2015

avis 56.971/1
du 6 février 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot regeling van de
samenstelling en de werking
van het comité van experten op
het vlak van niet-ioniserende
stralingen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'réglant la
composition et le
fonctionnement du comité
d'experts des radiations
non-ionisantes'

Op 7 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot regeling van de samenstelling en de werking van het comité van experts op het vlak van niet-ioniserende stralingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristin BAMS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2015.

*

Le 7 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘régulant la composition et le fonctionnement du comité d'experts des radiations non-ionisantes’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 janvier 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2015.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. De rechtsgrond voor het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, wordt geboden door artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007 ‘betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen’. Dit artikel voorziet in de oprichting van een comité van experts op het gebied van niet-ioniserende stralingen, dat ermee belast wordt de uitvoering van de ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten te evalueren. De Regering wordt gemachtigd om de samenstelling en de werking van het Comité te bepalen. Aan deze machtiging geeft het ontwerp uitvoering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Voor het eerste lid van de aanhef, moet in een beginformule de auteur van het ontwerp worden vermeld¹: “De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,”.

4. Het tweede lid van aanhef verwijst naar de ordonnantie van 27 april 1995 ‘houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen’. Aangezien deze ordonnantie geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp, moet dit lid worden geschrapt.

5. In de aanhef moeten twee leden worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën respectievelijk naar het akkoord van de minister van Begroting.²

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 19, formule F 3-1-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 31, formule F 3-4-7, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 1

6. Artikel 1, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat maximaal twee derde van de leden van het comité van hetzelfde geslacht mag zijn. Deze bepaling herneemt aldus de regel die is vastgelegd in artikel 3, § 1, van de ordonnantie van 27 april 1995 'houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen'.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. 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.

Bovendien stemt de regel in het ontwerp *in casu* niet volledig overeen met de hogere norm, aangezien in artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 27 april 1995 in een afwijkingsmogelijkheid op de algemene regel van artikel 3, § 1, wordt voorzien.

Het overnemen van de bepalingen uit de ordonnantie in het ontwerp van besluit kan enkel worden aanvaard indien dit noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit. In dit geval moet via een uitdrukkelijke verwijzing naar de volledige bepaling uit de ordonnantie de aard van de betrokken bepaling herkenbaar gemaakt worden ("Overeenkomstig artikel 3 van de ordonnantie ...").

7. Artikel 1, vijfde lid, van het ontwerp bepaalt dat maximaal twee derde van de leden van het comité van dezelfde taalgemeenschap mag zijn.

Het ontwerp bepaalt niet op welke wijze nagegaan kan worden tot welke taalgemeenschap een expert zou behoren. In het Belgisch grondwettelijk recht bestaat er bovendien geen rechtsfiguur volgens dewelke een persoon tot een bepaalde taalgemeenschap behoort. Indien in het comité een bepaald taalevenwicht wordt nagestreefd, moet het besluit op een objectieve wijze bepalen tot welke taalrol een expert kan worden gerekend (bijvoorbeeld door een verwijzing naar de taal van het diploma, een verwijzing naar de taal van de instelling waar deze expert werkzaam is, enz.).

Artikel 2

8. De Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp, en in het bijzonder het eerste lid van dit artikel, moet grondig worden nagekeken en verbeterd.

Artikel 3

9. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het comité onder zijn leden een voorzitter kiest die ermee wordt belast het comité te laten samenkomen en de werkzaamheden ervan te organiseren. Het ontwerp bepaalt evenwel niet op welke wijze de voorzitter de werkzaamheid

dient te organiseren. Het verdient daarom aanbeveling om artikel 3 van het ontwerp te vervolledigen met een bepaling waarin aan het comité wordt opgedragen een huishoudelijk reglement op te stellen, dat door de bevoegde minister moet worden goedgekeurd.

Artikel 5

10. Het verdient aanbeveling artikel 5, derde lid, van het ontwerp aan te vullen met een bepaling waarin verduidelijkt wordt aan wie de leden moeten meedelen of de vergoeding al dan niet persoonlijk mag worden uitgekeerd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis trouve son fondement juridique dans l'article 3, § 2, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 'relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes'. Cet article instaure un comité d'experts des radiations non ionisantes chargé d'évaluer la mise en œuvre de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution. Le Gouvernement est habilité à déterminer la composition et le fonctionnement du Comité. Le projet met en œuvre cette habilitation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Pour le premier alinéa du préambule, il convient de mentionner l'auteur du projet dans une formule d'introduction ¹ : « Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ».

4. Le deuxième alinéa du préambule fait référence à l'ordonnance du 27 avril 1995 'portant introduction d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs'. Cette ordonnance ne procurant aucun fondement juridique au projet, cet alinéa doit être supprimé.

5. Il convient d'insérer dans le préambule deux alinéas faisant respectivement référence à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget ².

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 19 et formule F 3-1-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 31 et formule F 3-4-7, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er}, alinéa 4, du projet dispose que deux tiers des membres du comité, au maximum, peuvent être du même sexe. Cette disposition reproduit donc la règle inscrite à l'article 3, § 1, de l'ordonnance du 27 avril 1995 'portant introduction d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs'.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'une norme hiérarchiquement supérieure dans un acte 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 l'acte 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.

En outre, la règle inscrite dans le projet n'est, en l'espèce, pas tout à fait conforme à la norme supérieure, dès lors que l'article 3, § 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 prévoit une possibilité de déroger à la règle générale de l'article 3, § 1.

L'intégration des dispositions de l'ordonnance dans le projet d'arrêté ne peut être tolérée que si elle est nécessaire à la lisibilité de l'arrêté. Dans ce cas, une référence expresse à l'ensemble de la disposition de l'ordonnance doit rendre identifiable la nature de la disposition concernée (« Conformément à l'article 3 de l'ordonnance... »).

7. L'article 1^{er}, alinéa 5, du projet dispose que deux tiers des membres du comité, au maximum, peuvent appartenir à la même communauté linguistique.

Le projet ne prescrit pas comment il est possible de vérifier à quelle communauté linguistique un expert appartiendrait. De plus, il n'existe pas, en droit constitutionnel belge, de figure juridique suivant laquelle une personne appartient à une communauté linguistique déterminée. Si un certain équilibre linguistique est recherché au sein du comité, l'arrêté doit déterminer de manière objective à quel rôle linguistique un expert peut appartenir (par exemple, en se reportant à la langue du diplôme, à la langue de l'institution à laquelle cet expert est attaché, etc.).

Article 2

8. Le texte néerlandais de l'article 2 du projet, et particulièrement l'alinéa 1^{er} de celui-ci, doit être fondamentalement vérifié et amélioré.

Article 3

9. L'article 3 du projet dispose que le comité élit en son sein un président chargé de réunir le comité et d'en organiser les travaux. Le projet ne précise toutefois pas de quelle manière le président doit organiser les travaux. Il est dès lors recommandé de compléter l'article 3 du projet par une disposition chargeant le comité d'élaborer un règlement d'ordre intérieur qui doit être approuvé par le ministre compétent.

Article 5

10. Il est recommandé de compléter l'article 5, alinéa 3, du projet par une disposition précisant à qui les membres doivent faire savoir si la rémunération peut leur être versée personnellement ou non.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME