



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.828/1/V
van 14 augustus 2015

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
Besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
17 december 2009 tot
vaststelling van de
interventienormen en
saneringsnormen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.828/1/V
du 14 août 2015

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 17 décembre 2009
déterminant les normes
d'intervention et les normes
d'assainissement'

Op 7 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 21 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2015.

*

Le 7 juillet 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, prorogé de plein droit jusqu'au 21 août 2015^(**), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 déterminant les normes d'intervention et les normes d'assainissement’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 11 août 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 août 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de interventie- en de saneringsnormen, bedoeld in respectievelijk artikel 3, 10° en 11°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’ vast te stellen (artikelen 1 en 2 en de overeenkomstige bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp). Tevens wordt de overeenstemming tussen de in bijlage 1 bij het ontwerp weergegeven kwetsbaarheidszones en de zones van het gewestelijk bestemmingsplan (GBP) vastgelegd (artikel 3 en bijlage 3 bij het ontwerp). Het ontwerp strekt ten slotte tot opheffing¹ van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 december 2004 ‘tot vaststelling van de bodem- en waterverontreinigingsnormen bij overschrijding waarvan een risicostudie moet worden uitgevoerd’ (artikel 4 van het ontwerp).

De aanleiding voor de ontworpen regeling is het invoeren van een nieuw soort zone in het GBP², namelijk die van “ondernemingsgebied in een stedelijke omgeving”, waarvoor een daarmee overeenstemmende kwetsbaarheidszone dient te worden aangewezen.

3. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4 wordt opgemerkt met betrekking tot bijlage 3 bij het ontwerp kan de ontworpen regeling worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 18, §§ 1 en 2, van de voornoemde ordonnantie van 5 maart 2009. De betrokken paragrafen van artikel 18 van de ordonnantie luiden:

“§ 1. De Regering bepaalt de interventienormen per kwetsbaarheidszone waarboven een gedetailleerd onderzoek verplicht is.

§ 2. De Regering bepaalt de saneringsnormen die door de uitvoering van de saneringswerken bereikt moeten worden, waarbij met name rekening gehouden wordt met de concentraties verontreinigende stoffen die van nature aanwezig zijn in de bodem op gewestelijk niveau.

(...)”.

4. In bijlage 3 bij het ontwerp wordt weliswaar de overeenstemming vastgelegd tussen kwetsbaarheidszones en zones van het GBP, maar daarbij wordt, wat sommige gebieden betreft, ervan uitgegaan dat bepaalde zones van het GBP in percelen worden opgedeeld die, naar gelang het geval, in een verschillende kwetsbaarheidszone kunnen vallen. Zo worden sommige

¹ Niet tot “wijziging” van het betrokken besluit zoals uit het opschrift van het ontwerp zou kunnen worden afgeleid. Zie daarenboven de opmerking *sub* 9.

² De betrokken soort zone is ingevoerd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2013 ‘tot goedkeuring van [de] gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld’.

percelen in “[s]terk gemengde gebieden en ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving” overeenkomstig bijlage 3 bij het ontwerp in een “woonzone” ingedeeld, terwijl andere percelen in dezelfde gebieden zullen worden toegewezen aan een andere kwetsbaarheidszone, zijnde een “industriezone”.³

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden al aanvaard dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voor het afbakenen van kwetsbaarheidszones rechtsgrond kan vinden in artikel 18, § 1, van de ordonnantie van 5 maart 2009, ook al wordt de Regering er in die bepaling niet met zoveel woorden mee belast om kwetsbaarheidszones af te bakenen, maar enkel om “interventienormen per kwetsbaarheidszone” te bepalen.⁴

De regeling die in bijlage 3 bij het ontwerp is vervat, beperkt zich evenwel niet tot een afbakening van kwetsbaarheidszones, maar gaat een stap verder doordat erin zones van het GBP in percelen worden opgesplitst die kunnen worden ingedeeld in verschillende kwetsbaarheidszones.

Afgezien van de vraag of een dergelijke regeling in de praktijk steeds goed werkbaar zal zijn, moet worden opgemerkt dat een spreiding van verschillende kwetsbaarheidszones over percelen van eenzelfde zone van het GBP niet in overeenstemming is met de omschrijving die in artikel 3, 12°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 wordt gegeven van het begrip “kwetsbaarheidszone”. Een “kwetsbaarheidszone” is luidens die bepaling een “groepering van de zones die zijn afgebakend in de bodembestemmingsplannen, op basis van een gelijkwaardige gevoeligheid voor de risico’s voor de volksgezondheid en het milieu”. Bij deze omschrijving wordt uitgegaan van een groepering van categorieën van zones in het GBP die aan een welbepaalde kwetsbaarheidszone wordt toegewezen. Daarmee is een opsplitsing van zones van het GBP in percelen die vervolgens worden ingedeeld over verschillende kwetsbaarheidszones niet in overeenstemming.⁵

De regeling die in bijlage 3 bij het ontwerp – en in samenhang daarmee artikel 3 – is vervat, ontbeert op dat punt derhalve de noodzakelijke rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Gelet op de draagwijdte van de ontworpen regeling redigere men het opschrift van het ontwerp als volgt:

“Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen.”

³ In bijlage 1 bij het ontwerp wordt, benevens van woon- en industriezones, nog melding gemaakt van een derde categorie kwetsbaarheidszones, namelijk de bijzondere (natuur)zones.

⁴ Zie adv.RvS 47.454/3 van 1 december 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 ‘tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen’.

⁵ Wat dat betreft treedt de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet de lezing van artikel 3, 12°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 door de gemachtigde bij.

Aanhef

6. Ermee rekening houdend dat uitsluitend artikel 18, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 5 maart 2009 rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling, vervange men de eerste vier leden van de aanhef van het ontwerp door het volgende lid:

“Gelet op de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems, artikel 18, §§ 1 en 2;”.

7. De verwijzing, in het huidige vijfde lid van de aanhef naar het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’ moet worden vervangen door een verwijzing naar het op te heffen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 (zie opmerking 9). Dat lid dient te luiden als volgt:

“Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen;”.

8. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat met betrekking tot het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de verplichtingen met betrekking tot de “gendertest” zijn nagekomen. Hiervan moet op passende wijze melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 4

9. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot het opheffen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 december 2004 ‘tot vaststelling van de bodem- en waterverontreinigingsnormen bij overschrijding waarvan een risicostudie moet worden uitgevoerd’. Dat besluit werd evenwel al opgeheven bij artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 ‘tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen’. Het is bijgevolg het laatstgenoemde besluit dat nog moet worden opgeheven en waarvan melding moet worden gemaakt in artikel 4 van het ontwerp in de plaats van de vermelding van het reeds opgeheven besluit van 9 december 2004.

Bijlage 3

10. Om de reden weergegeven *sub* 4 kan de tekst van bijlage 3 bij het ontwerp niet ongewijzigd behouden blijven.

*

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 DU PROJET D'ARRÊTÉ

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis tend à fixer les normes d'intervention et les normes d'assainissement, visées respectivement à l'article 3, 10° et 11°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués' (articles 1^{er} et 2 ainsi que les annexes 1 et 2 correspondantes du projet). En outre, il fixe la correspondance des classes de sensibilité, mentionnées à l'annexe 1 du projet, et des zones du plan régional d'affectation du sol (PRAS) (article 3 et annexe 3 du projet). Enfin, le projet a pour objet d'abroger ¹ l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 décembre 2004 'déterminant les normes de pollution du sol et des eaux dont le dépassement justifie la réalisation d'une étude de risque' (article 4 du projet).

Les dispositions en projet font suite à l'introduction d'un nouveau type de zone dans le PRAS ², à savoir celle de « zone d'entreprises en milieu urbain », pour laquelle il y a lieu de désigner une classe de sensibilité correspondante.

3. Sous réserve des observations formulées au point 4 concernant l'annexe 3 du projet, on peut considérer que les dispositions en projet trouvent un fondement juridique suffisant dans l'article 18, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance précitée du 5 mars 2009. Les paragraphes concernés de l'article 18 de l'ordonnance s'énoncent comme suit :

« § 1^{er}. Le gouvernement fixe les normes d'intervention par classe de sensibilité, au-delà desquelles la réalisation d'une étude détaillée est obligatoire.

§ 2. Le gouvernement fixe les normes d'assainissement, qui doivent être atteintes par l'exécution de travaux d'assainissement, en tenant notamment compte des concentrations en polluants naturellement présentes dans le sol au niveau régional.

[...] ».

4. Si l'annexe 3 du projet fixe la correspondance des classes de sensibilité et des zones du PRAS, elle part du principe que, pour certaines zones, des zones déterminées du PRAS sont scindées en parcelles susceptibles de relever, selon le cas, d'une classe de sensibilité différente. C'est ainsi que, conformément à l'annexe 3 du projet, certaines parcelles dans des « zones de forte mixité et [d]es zones d'entreprises en milieu urbain » sont versées dans une

¹ Et non « modifier » l'arrêté en question, ainsi qu'il pourrait se déduire de l'intitulé du projet. Voir par ailleurs l'observation formulée au point 9.

² Le type de zone concerné a été introduit par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 'adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001'.

« zone d'habitat » tandis que d'autres parcelles dans les mêmes zones seront affectées à une autre classe de sensibilité, à savoir une « zone industrielle »³.

Dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà admis que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut trouver, en ce qui concerne la délimitation des classes de sensibilité, un fondement juridique dans l'article 18, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 mars 2009, même si cette disposition ne charge pas explicitement le Gouvernement de délimiter les classes de sensibilité mais seulement de définir les « normes d'intervention par classe de sensibilité »⁴.

Le dispositif inscrit à l'annexe 3 du projet ne se limite toutefois pas à délimiter des classes de sensibilité mais franchit une étape supplémentaire dès lors que des zones du PRAS y sont scindées en parcelles susceptibles d'être versées dans différentes classes de sensibilité.

Indépendamment de la question de savoir si un tel dispositif fonctionne toujours bien dans la pratique, il convient d'observer qu'une répartition de différentes classes de sensibilité sur des parcelles d'une même zone du PRAS n'est pas conforme à la définition que l'article 3, 12°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 donne de la notion de « classe de sensibilité ». Selon cette disposition, une « classe de sensibilité » est un « regroupement de zones définies par les plans d'affectation du sol sur la base d'une sensibilité équivalente aux risques pour la santé humaine et pour l'environnement ». Cette définition s'appuie sur un regroupement de catégories de zones dans le PRAS affecté à une classe de sensibilité bien déterminée. Un découpage de zones du PRAS en parcelles qui sont ensuite versées dans différentes classes de sensibilité n'est pas conforme à ce principe⁵.

En conséquence, sur ce point, le fondement juridique nécessaire fait défaut au dispositif prévu à l'annexe 3 du projet – et à l'article 3 connexe.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Eu égard à la portée des dispositions en projet, on rédigera l'intitulé du projet comme suit :

« Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les normes d'intervention et les normes d'assainissement ».

³ L'annexe 1 du projet mentionne encore, outre les zones d'habitat et les zones industrielles, une troisième catégorie de classes de sensibilité, à savoir les zones (naturelles) particulières.

⁴ Voir l'avis C.E. 47.454/3 du 1^{er} décembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 'déterminant les normes d'intervention et les normes d'assainissement'.

⁵ À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, ne se rallie pas à la lecture de l'article 3, 12°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 qu'en fait le délégué.

Préambule

6. Dès lors que seul l'article 18, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 5 mars 2009 procure un fondement juridique aux dispositions en projet, on remplacera les quatre premiers alinéas du préambule du projet par l'alinéa suivant :

« Vu l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués, l'article 18, §§ 1^{er} et 2 ; ».

7. La référence que fait le cinquième alinéa actuel du préambule à l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement' doit être remplacée par une référence à l'arrêté à abroger du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 (voir le point 9). Cet alinéa doit s'énoncer comme suit :

« Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 déterminant les normes d'intervention et les normes d'assainissement ; ».

8. Il ressort des documents transmis à la section de législation du Conseil d'État qu'en ce qui concerne le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis, les obligations relatives au « test gender » ont été respectées. Le préambule du projet doit en faire mention d'une manière adéquate.

Article 4

9. L'article 4 du projet vise à abroger l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 décembre 2004 'déterminant les normes de pollution du sol et des eaux dont le dépassement justifie la réalisation d'une étude de risque'. Or, cet arrêté a déjà été abrogé par l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 'déterminant les normes d'intervention et les normes d'assainissement'. C'est dès lors ce dernier arrêté qui doit encore être abrogé et dont il doit être fait état dans l'article 4 du projet au lieu de la mention de l'arrêté déjà abrogé du 9 décembre 2004.

Annexe 3

10. Pour le motif indiqué au point 4, le texte de l'annexe 3 du projet ne peut être maintenu en l'état.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME