



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.278/1
van 29 november 2016

avis 60.278/1
du 29 novembre 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van 30 oktober 2009
betreffende bepaalde antennes
die elektromagnetische golven
uitzenden'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du 30 octobre 2009
relatif à certaines antennes
émettrices d'ondes
électromagnétiques'

Op 20 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 november 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van 30 oktober 2009 betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 november 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 november 2016.

*

Le 20 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement 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 jusqu'au 30 novembre 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du 30 octobre 2009 relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 novembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 novembre 2016.

*

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot het wijzigen van een tweetal besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met het oog op de aanpassing van de regelgeving betreffende de zendmasten. De aanpassing gebeurt op grond van de ervaring die is opgedaan met een aantal nieuwe analysetechnieken die zijn verbonden met bepaalde recente technologieën en strekt mede tot een optimalisering van de verdeling van de norm tussen de onderscheiden operatoren.

De ontworpen regeling beoogt vooreerst het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 ‘betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden’ te wijzigen (hoofdstuk 1 van het ontwerp). Zo past artikel 1 van het ontwerp sommige definities in artikel 2 van het voornoemde besluit aan en wordt een definitie van het begrip “verplaatste antenne” toegevoegd. Artikel 2 van het ontwerp wijzigt de bepalingen in verband met de samenstelling van het technisch dossier dat elke vergunningsaanvraag of aangifte van klasse IC die verband houdt met één of meer antennes, vergezelt. Artikel 3 van het ontwerp wijzigt de bepalingen inzake het elektrisch veld dat door de antennes wordt uitgezonden. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot het opheffen van artikel 6 van het besluit van 30 oktober 2009 waarin de mogelijkheid tot afwijking van artikel 5, § 1, van hetzelfde besluit zit vervat.¹ Artikel 5 van het ontwerp beoogt artikel 7 van het besluit van 30 oktober 2009 op te heffen. Laatstgenoemde bepaling regelt de termijn om de inrichtingen in overeenstemming te brengen met de geldende bepalingen.

Daarnaast strekt het ontwerp tot het wijzigen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 ‘tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, IC, ID, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’ (hoofdstuk 2 van het ontwerp). Meer in het bijzonder wordt, in aansluiting op de wijzigingen die in het besluit van 30 oktober 2009 worden aangebracht inzake “verplaatste antennes”, rubriek 162 vervangen in de bijlage bij het besluit van 4 maart 1999 (artikel 6 van het ontwerp).

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen in het tweede en het derde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd. Niettemin moet worden gewezen op wat volgt.

¹ Luidens artikel 5, § 1, van het besluit van 30 oktober 2009 mag het elektrisch veld dat wordt uitgestraald door de ingedeelde antennes van eenzelfde operator nooit meer bedragen dan 33 % van de geldende norm in de voor het publiek toegankelijke zones en wordt dit elektrisch veld berekend per operator en niet voor alle operatoren samen.

3.2. Het is niet nodig om een beroep te doen op de algemene bevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt om ordonnanties uit te voeren, zoals het eerste lid van de aanhef van het ontwerp lijkt te impliceren.

3.3. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt melding gemaakt van artikel 2 van de ordonnantie van 5 juni 1997 'betreffende de milieuvergunningen'. Het betrokken artikel omschrijft enkel de doelstellingen van de betrokken ordonnantie en strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond.

Artikel 13, § 1, van de voornoemde ordonnantie, kan daarentegen wel worden geacht voor het ontwerp rechtsgrond te bieden, ook al wordt van die bepaling geen melding gemaakt in de aanhef van het ontwerp. Meer in het bijzonder biedt de betrokken bepaling rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp. In artikel 13, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgedragen om de administraties of instanties aan te duiden waarvan het advies is vereist in de loop van het onderzoek van de aanvragen om een milieu-attest of een milieuvergunning of waarvan het advies in de loop van het onderzoek van de aangiften van klasse IC of III kan worden ingewonnen. Tevens wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in die bepaling belast met het vastleggen van de raadplegingsprocedure.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De ontworpen regeling blijft niet beperkt tot het wijzigen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009, zoals nochtans het opschrift van het ontwerp, zoals dat om advies is voorgelegd, laat uitschijnen. Het verdient daarom aanbeveling om de redactie van het opschrift aan te passen. Het opschrift zou bijvoorbeeld kunnen luiden: "Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende diverse wijzigingen inzake bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden".

Aanhef

5. Rekening houdende met hetgeen onder de randnummers 3.1 tot 3.3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, dient de aanhef ervan te worden aangepast. Die aanpassing komt erop neer dat het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' wordt geschrapt en dat in het lid waarin wordt verwezen naar sommige bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 de vermelding van artikel 2 wordt geschrapt en de vermelding van "artikel 13, § 1, gewijzigd door de ordonnanties van 6 december 2001 en 19 juli 2007" wordt toegevoegd. Tevens dient in hetzelfde lid van de aanhef nog te worden aangegeven dat artikel 6, § 1, van de betrokken ordonnantie is gewijzigd door de ordonnantie van 31 januari 2008 en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2013.

6. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet worden verwezen naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°”, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in plaats van naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 1°”, van die wetten.

Artikel 1

7. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet melding worden gemaakt van de wijzigende besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 januari 2012, 19 juli 2012 en 3 april 2014.

8. In artikel 1, b) en c), van het ontwerp wordt een bepaald onderdeel van artikel 2 van het besluit van 30 oktober 2009 “ingetrokken” (in het Frans “abrogé”). Vraag is of niet het best, zoals in de Franse tekst, telkens van het “opheffen” van het desbetreffende onderdeel van artikel 2 van het besluit van 30 oktober 2009 melding wordt gemaakt. Een “intrekking” heeft immers terugwerkende kracht tot op het ogenblik dat de regel is tot stand gebracht. Er zijn geen aanwijzingen dat dit laatste effectief de bedoeling zou zijn.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van het bepaalde in artikel 2, b), van het ontwerp.

9. In de Nederlandse tekst van artikel 1, d), van het ontwerp, moet de zinsnede “22° wordt ingetrokken” worden geschrapt.

10. Het ontworpen artikel 2, 25°, tweede lid², van het besluit van 30 oktober 2009 luidt:

“Een antenne kan slechts één maal elke 3 jaar gedurende de geldigheidsduur van de milieuvergunning die haar basistoestand toelaat als verplaatst beschouwd worden.”

Vraag is of de zinsnede “die haar basistoestand toelaat als verplaatst beschouwd worden” niet moet worden vervangen door de zinsnede “die haar basistoestand toelaat verplaatst worden”. Zoals de betrokken bepaling nu is geredigeerd, is immers onduidelijk wat de precieze draagwijdte ervan is. Het staat aan de stellers van het ontwerp om de redactie van de ontworpen bepaling zodanig aan te passen dat erin duidelijker de eraan ten grondslag liggende bedoeling wordt weergegeven en dat dit gebeurt op een eenvormige manier in zowel de Nederlandse als de Franse tekst van het ontwerp.

² In de Franse tekst wordt de betrokken bepaling niet in een afzonderlijk lid ondergebracht. De Nederlandse en de Franse tekst worden op het vlak van de indeling in leden het best met elkaar in overeenstemming gebracht.

Artikel 2

11. Men redigere de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp als volgt:

“In artikel 4, § 2, van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de besluiten van 12 januari 2012, 19 juli 2012 en 3 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Artikel 3

12. De inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp moet als volgt worden geredigeerd:

“In artikel 5 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de besluiten van 12 januari 2012 en 3 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

13. In het ontworpen artikel 5, § 6, laatste lid, van het besluit van 30 oktober 2009 moet de verwijzing naar “de termijn bedoeld in het 5^e lid” worden vervangen door een verwijzing naar “de termijn bedoeld in het zesde lid”.

Artikelen 4 en 5

14. Artikel 4 van het ontwerp moet worden geredigeerd als volgt:

“Artikel 6 van hetzelfde besluit, vervangen bij het besluit van 3 april 2014, wordt opgeheven.”

De redactie van artikel 5 van het ontwerp dient op dezelfde wijze te worden aangepast.

Artikel 6

15. Men schrappe of vervange de verwijzing naar het ministerieel besluit van 19 oktober 1979 ‘betreffende de private radioverbindingen’. Dit ministerieel besluit werd immers opgeheven bij artikel 53 van het koninklijk besluit van 18 december 2009 ‘betreffende de private radiocommunicatie en de gebruiksrechten voor vaste netten en netten met gedeelde middelen’.

Slotopmerking

16. De nummering van de verschillende onderdelen van de artikelen van het ontwerp dient op een uniforme wijze te gebeuren. Dit is nu niet het geval. Zo worden in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp voor het aanduiden van de onderdelen ervan letters gebruikt, terwijl in bijvoorbeeld artikel 3 van het ontwerp wordt geopteerd voor een cijfermatige indeling.³

*

³ Zie, voor de wijze waarop artikelen worden ingedeeld, *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbevelingen 57 en 58, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier deux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'adapter la réglementation relative aux antennes. L'adaptation se fonde sur l'expérience acquise dans un certain nombre de techniques d'analyse nouvelles associées à certaines technologies récentes et a notamment pour but d'optimiser la répartition de la norme entre les différents opérateurs.

La réglementation en projet vise tout d'abord à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 'relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques' (chapitre 1 du projet). Ainsi, l'article 1^{er} du projet adapte certaines définitions inscrites à l'article 2 de l'arrêté précité et ajoute une définition de la notion « antenne déplacée ». L'article 2 du projet modifie les dispositions relatives à la composition du dossier technique qui accompagne chaque demande de permis ou déclaration de classe IC concernant une ou plusieurs antennes. L'article 3 du projet modifie les dispositions relatives au champ électrique émis par les antennes. L'article 4 du projet vise à abroger l'article 6 de l'arrêté du 30 octobre 2009 qui permet de déroger à l'article 5, § 1^{er}, du même arrêté¹. L'article 5 du projet vise à abroger l'article 7 de l'arrêté du 30 octobre 2009. La disposition citée en dernier fixe le délai pour mettre les installations en conformité avec les dispositions en vigueur.

Un autre objectif du projet est de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 'fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement' (chapitre 2 du projet). Le projet remplace plus particulièrement la rubrique 162 de l'annexe de l'arrêté du 4 mars 1999, faisant suite aux modifications apportées à l'arrêté du 30 octobre 2009 en ce qui concerne les « antennes déplacées » (article 6 du projet).

3.1. La réglementation en projet peut en principe être réputée trouver son fondement juridique dans les dispositions décrétales visées aux deuxième et troisième alinéas du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis. On relèvera cependant ce qui suit.

3.2. Il n'est pas nécessaire d'invoquer le pouvoir général d'exécution des ordonnances dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, comme semble l'impliquer le premier alinéa du préambule du projet.

3.3. Le deuxième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, mentionne l'article 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement'. Cet

¹ Selon l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du 30 octobre 2009, le champ électrique émis par les antennes classées, exploitées par un même opérateur, ne peut pas dépasser 33% de la norme en vigueur dans les zones accessibles au public et ce champ électrique est calculé par opérateur et non tous opérateurs confondus.

article définit uniquement les objectifs de l'ordonnance concernée et ne procure pas de fondement juridique à la réglementation en projet.

Par contre, on peut considérer que même s'il n'est pas mentionné dans le préambule du projet, l'article 13, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée procure bel et bien un fondement juridique au projet, notamment à l'article 4 du projet. L'article 13, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de désigner les administrations ou les instances dont l'avis est requis au cours de l'instruction des demandes de certificat ou de permis d'environnement ou dont l'avis peut être sollicité au cours de l'examen des déclarations de classe IC ou III. Cette disposition charge également le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de déterminer la procédure de consultation.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. La réglementation en projet ne se limite pas à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009, comme le laisse pourtant entendre l'intitulé du projet, tel qu'il est soumis pour avis. Il est dès lors recommandé d'adapter la formulation de l'intitulé. Celui-ci pourrait par exemple s'énoncer comme suit : « Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant diverses modifications relatives à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques ».

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées aux points 3.1 à 3.3 concernant le fondement juridique du projet, il convient d'adapter son préambule. Cette adaptation revient à supprimer le premier alinéa du préambule qui fait référence à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et, dans l'alinéa visant certaines dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997, à supprimer la mention de l'article 2 et à ajouter la mention de « l'article 13, § 1^{er}, modifié par les ordonnances des 6 décembre 2001 et 19 juillet 2007 ». On indiquera par ailleurs dans le même alinéa du préambule que l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance concernée a été modifié par l'ordonnance du 31 janvier 2008 et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2013.

6. Dans l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État, on visera « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o », des lois coordonnées sur le Conseil d'État, au lieu de « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o », de ces lois.

Article 1^{er}

7. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, on mentionnera les arrêtés modificatifs du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des 12 janvier 2012, 19 juillet 2012 et 3 avril 2014.

8. À l'article 1^{er}, b) et c), du projet, certaines subdivisions de l'article 2 de l'arrêté du 30 octobre 2009 sont « abrogé[es] » (en néerlandais « ingetrokken »). La question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux mentionner dans le texte néerlandais, à l'instar du texte français, que les subdivisions concernées de l'article 2 de l'arrêté du 30 octobre 2009 sont abrogées (« opgeheven »). En effet, un retrait (« intrekking ») rétroagit jusqu'au moment où la règle s'est concrétisée. Rien n'indique que telle serait effectivement l'intention.

L'article 2, b), du projet appelle la même observation.

9. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, d), du projet, on supprimera le segment de phrase « 22° wordt ingetrokken; ».

10. L'article 2, 25°, alinéa 2², en projet, de l'arrêté du 30 octobre 2009 dispose :

« Une antenne ne peut être considérée comme déplacée qu'une fois tous les 3 ans durant la durée de validité du permis d'environnement qui autorise leur situation de base ».

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas remplacer le segment de phrase « ne peut être considérée comme déplacée » par le segment de phrase « ne peut être déplacée ». En effet, dans sa rédaction actuelle, cette disposition ne permet pas d'en déterminer précisément la portée. Il appartient aux auteurs du projet d'adapter la formulation de la disposition en projet de sorte qu'elle traduise plus clairement l'intention qui y préside, et ce d'une manière uniforme tant dans le texte français que dans le texte néerlandais du projet. Par ailleurs, dans le texte français, on écrira « qui autorise sa situation de base » au lieu de « qui autorise leur situation de base ».

Article 2

11. On rédigera la phrase liminaire de l'article 2 du projet comme suit :

« À l'article 4, § 2, du même arrêté, modifié par les arrêtés des 12 janvier 2012, 19 juillet 2012 et 3 avril 2014, les modifications suivantes sont apportées : ».

Article 3

12. On rédigera la phrase liminaire de l'article 3 du projet comme suit :

« À l'article 5 du même arrêté, modifié par les arrêtés des 12 janvier 2012 et 3 avril 2014, les modifications suivantes sont apportées : ».

² Dans le texte français, la disposition en question ne fait pas l'objet d'un alinéa distinct. Mieux vaudrait aligner les textes français et néerlandais quant à leur subdivision en alinéas.

13. À l'article 5, § 6, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté du 30 octobre 2009, la référence au « délais visé à l'alinéa 5 » sera remplacée par une référence au « délai visé à l'alinéa 6 ».

Articles 4 et 5

14. On rédigera l'article 4 du projet comme suit :

« L'article 6 du même arrêté, remplacé par l'arrêté du 3 avril 2014, est abrogé ».

On adaptera de la même manière la rédaction de l'article 5 du projet.

Article 6

15. On supprimera ou on remplacera la référence à l'arrêté ministériel du 19 octobre 1979 'relatif aux radiocommunications privées'. En effet, cet arrêté ministériel a été abrogé par l'article 53 de l'arrêté royal du 18 décembre 2009 'relatif aux communications radioélectriques privées et aux droits d'utilisation des réseaux fixes et des réseaux à ressources partagées'.

Observation finale

16. Les différentes subdivisions des articles du projet doivent être numérotées d'une manière uniforme. Ce n'est pas le cas actuellement. C'est ainsi que des lettres sont utilisées pour désigner les subdivisions des articles 1^{er} et 2 du projet, alors qu'à l'article 3 du projet, par exemple, on a opté pour une subdivision en chiffres ³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Voir, quant à la manière de subdiviser les articles, *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandations 57 et 58, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).