



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.131/1
van 31 maart 2017

avis 61.131/1
du 31 mars 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van
diverse besluiten betreffende
de luchtkwaliteit'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
modification de divers arrêtés
relatifs à la qualité de l'air
ambiant'

Op 13 maart 2017 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten betreffende de luchtkwaliteit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 31 maart 2017.

*

Le 13 mars 2017, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant modification de divers arrêtés relatifs à la qualité de l'air ambiant’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 mars 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, 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 31 mars 2017.

*

1. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot het omzetten, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, van richtlijn 2015/1480/EU van de Europese Commissie van 28 augustus 2015 ‘tot wijziging van diverse bijlagen bij de Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels betreffende de referentiemethoden, de validatie van gegevens en de locatie van de bemonsteringspunten voor de beoordeling van de luchtkwaliteit’. Daartoe worden in het ontwerp een aantal besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gewijzigd.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan worden gevonden in de artikelen 3.2.1, § 1, en 3.2.7 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing.

ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp wordt op verschillende plaatsen verwezen naar EN-normen.¹

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Die grondwetsbepaling verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen.

Ter uitvoering van artikel 190 van de Grondwet bepaalt de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ dat federale wetten en besluiten in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

Technische normen zoals die waarnaar wordt verwezen in het ontwerp, worden doorgaans echter niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt en zijn bovendien enkel beschikbaar tegen betaling.

¹ De betrokken verwijzingen werden overgenomen uit richtlijn 2015/1480/EU.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost.² Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij wet af te wijken van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitstalige versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, is de technische norm waaraan wordt gerefereerd geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat deze niet tegenwerpbaar is aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet dat de betrokken norm niet in de Nederlandse en de Franse taal ter beschikking wordt gesteld van alle burgers op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De Europese richtlijnen waarnaar wordt verwezen in de eerste drie leden van de aanhef van het ontwerp strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. Daarenboven wordt in artikel 1 van het ontwerp vermeld dat de ontworpen regeling strekt tot het omzetten van richtlijn 2015/1480/EU. De eerste drie leden worden derhalve het best weggelaten uit de aanhef.

6. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, dient de rechtsgrond te worden gepreciseerd door het betrokken lid aan te vullen met de woorden “, artikelen 3.2.1, § 1, en 3.2.7;”.

7. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet melding worden gemaakt van “artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o,” (niet: artikel 84, 1^{ste} lid, 1^o) van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

8. In de aanhef moet nog een lid worden ingevoegd waarin melding wordt gemaakt van de gendertest die heeft plaatsgevonden.

² Mogelijk kan inspiratie worden geput uit de regeling in Nederland waar werd beslist dat technische ‘NEN-normen’ die verplicht worden opgelegd, vrij beschikbaar moeten zijn: <https://www.nen.nl/Over-NEN/Vrij-beschikbare-normen.htm>.

Artikel 2

9. In de tekst na het tweede streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 28 juni 2001 stemmen de woorden “betrokken nationale referentielaboratorium”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “laboratoire de référence compétent”, in de Franse tekst. Dit is ook het geval in de tekst na het tweede streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 5 van het ontwerp) en in de tekst na het tweede streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 18 april 2002 (artikel 8 van het ontwerp). Deze discordanties moeten worden weggewerkt.

10. In de tekst na het vierde streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 28 juni 2001 moet melding worden gemaakt van het volledige opschrift van verordening (EG) nr. 765/2008 ‘tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93’.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de tekst na het vierde streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 5 van het ontwerp) en de tekst na het vierde streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 18 april 2002 (artikel 8 van het ontwerp).

11. In de tekst na het vierde streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 28 juni 2001 stemmen de woorden “op nationaal niveau”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “au niveau régional”, in de Franse tekst. Dit is ook het geval in de tekst na het vierde streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 5 van het ontwerp) en in de tekst na het vierde streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 18 april 2002 (artikel 8 van het ontwerp). Ook deze discordanties moeten worden weggewerkt.

Artikel 3

12. Na het tweede streepje van het eerste lid van de ontworpen afdeling C van bijlage 3 bij het besluit van 28 juni 2001 (artikel 3, 1°, van het ontwerp), stemt met de zinsnede “moet volledig worden gedocumenteerd”, in de Nederlandse tekst, de zinsnede “doivent être étayées de toutes les pièces justificatives”, in de Franse tekst overeen.³ In het derde lid van de ontworpen afdeling C (artikel 3, 1°, van het ontwerp), worden de woorden “wordt volledig gedocumenteerd”, in de Nederlandse tekst, weergegeven door de woorden “est intégralement consigné”, in de Franse tekst. Indien die verschillende bewoordingen eenzelfde inhoudelijke draagwijdte hebben, zou een meer uniforme redactie in de beide taalversies de toegankelijkheid van de ontworpen regeling ten goede komen.

Een gelijkaardige opmerking kan bij nog andere bepalingen van het ontwerp worden gemaakt. Zo komen in onder meer de Nederlandse tekst van de ontworpen afdeling D van bijlage 3 bij het besluit van 28 juni 2001 (artikel 3, 2°, van het ontwerp), de woorden “om de vijf

³ Zie bijvoorbeeld ook de tekst na het tweede streepje van het eerste lid van de ontworpen afdeling C van bijlage 3 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 6, 1°, van het ontwerp).

jaar geëvalueerd” voor (in de Franse tekst: de la réviser tous les cinq ans). In onder meer de tekst na het tweede streepje van de ontworpen afdeling C van bijlage 1 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 5 van het ontwerp), stemmen met de woorden “om de vijf jaar geëvalueerd”, in de Nederlandse tekst, evenwel de woorden “est réexaminé ... une fois tous les cinq ans” overeen in de Franse tekst.

13. Naar analogie van de Franse tekst lijken in de Nederlandse tekst van het derde lid van de ontworpen afdeling C van bijlage 3 bij het besluit van 28 juni 2001 (artikel 3, 1°, van het ontwerp), de woorden “dit deel” en “deel” te moeten worden vervangen door respectievelijk de woorden “deze afdeling” en “afdeling”. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij het derde lid van de ontworpen afdeling C van bijlage 3 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 6, 1°, van het ontwerp).

Artikel 6

14. In de ontworpen afdeling D van bijlage 3 bij het besluit van 5 juli 2001 (artikel 6, 2°, van het ontwerp), stemt de verwijzing naar “de in artikel 9, § 2, genoemde criteria”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de verwijzing naar “les critères énumérés à l’article 7, § 2,”, in de Franse tekst. Deze discordantie dient te worden verholpen.

Artikel 10

15. In artikel 10 van het ontwerp schrappe men de woorden “de afdeling A in”.

Artikel 12

16. In onderdeel II van de ontworpen bijlage V bij het besluit van 25 oktober 2007 zijn er een aantal discordanties tussen de Nederlandse (artikel 4, lid 8; de lidstaten) en de Franse tekst (l’article 4, paragraphe 8; l’Institut), die moeten worden weggewerkt.

*

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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet de transposer, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 2015/1480/UE de la Commission européenne du 28 août 2015 'modifiant plusieurs annexes des directives du Parlement européen et du Conseil 2004/107/CE et 2008/50/CE établissant les règles concernant les méthodes de référence, la validation des données et l'emplacement des points de prélèvement pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant'. À cet effet, le projet modifie plusieurs arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

3. Le fondement juridique du dispositif en projet peut être trouvé dans les articles 3.2.1, § 1^{er}, et 3.2.7 du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. À plusieurs endroits, le projet fait référence aux normes EN ¹.

L'article 190 de la Constitution dispose qu'aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. Cette disposition constitutionnelle est l'expression d'un principe général du droit qui s'applique à toutes les normes juridiques générales. La faculté pour chaque personne d'en prendre connaissance en tout temps est un droit inhérent à l'État de droit puisque c'est cette connaissance qui permettra à chacun de s'y conformer.

En exécution de l'article 190 de la Constitution, la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' dispose que les lois et les arrêtés fédéraux sont publiés au *Moniteur belge*.

Toutefois, des normes techniques, comme celles qui sont visées dans le projet, ne sont généralement pas publiées au *Moniteur belge* et ne sont en outre disponibles que moyennant paiement.

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit

¹ Les références concernées sont empruntées à la directive 2015/1480/UE.

belges et européennes font référence². Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient que la loi déroge à la publication au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française, néerlandaise et, si possible, allemande des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, la norme technique à laquelle il est fait référence n'est pas une norme publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et elle n'est dès lors pas opposable à tous. Dans ces conditions, il semble incompatible avec l'article 190 de la Constitution que la norme visée ne soit pas mise à la disposition de tous les citoyens dans les langues française et néerlandaise de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au *Moniteur belge*.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Les directives européennes visées dans les trois premiers alinéas du préambule du projet ne procurent pas de fondement juridique aux dispositions en projet. En outre, l'article 1^{er} du projet mentionne que le dispositif en projet transpose la directive 2015/1480/UE. Mieux vaut dès lors omettre les trois premiers alinéas du préambule.

6. Dans l'alinéa du préambule qui vise le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie, le fondement juridique sera précisé en complétant l'alinéa concerné par les mots «, les articles 3.2.1, § 1^{er}, et 3.2.7; ».

7. L'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'État doit faire mention de « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, » (et non : l'article 84, § 1^{er}, 1^o), des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

8. Il faut encore insérer dans le préambule un alinéa faisant référence au test de genre qui a été réalisé.

² On pourrait éventuellement s'inspirer de ce qui est prévu aux Pays-Bas où il a été décidé que, si elles sont contraignantes, les normes techniques 'NEN' imposées doivent être disponibles gratuitement : <https://www.nen.nl/Over-NEN/Vrij-beschikbare-normen.htm>.

Article 2

9. Dans le texte en regard du deuxième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 28 juin 2001, les mots « laboratoire de référence compétent » figurant dans le texte français ne correspondent pas aux mots « betrokken nationale referentielaboratorium », figurant dans le texte néerlandais. Il en va de même dans le texte en regard du deuxième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 5 du projet) et dans le texte en regard du deuxième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 18 avril 2002 (article 8 du projet). Ces discordances doivent être éliminées.

10. Dans le texte en regard du quatrième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 28 juin 2001, il convient de mentionner l'intitulé complet du règlement (CE) n° 765/2008 'fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil'.

Il en va de même dans le texte en regard du quatrième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 5 du projet) et dans le texte en regard du quatrième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 18 avril 2002 (article 8 du projet).

11. Dans le texte en regard du quatrième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 28 juin 2001, les mots « au niveau régional » figurant dans le texte français ne correspondent pas aux mots « op nationaal niveau », figurant dans le texte néerlandais. Il en va de même dans le texte en regard du quatrième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1, de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 5 du projet) et dans le texte en regard du quatrième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 18 avril 2002 (article 8 du projet). Ces discordances doivent également être éliminées.

Article 3

12. En regard du deuxième tiret de l'alinéa 1^{er} de la section C, en projet, de l'annexe 3 de l'arrêté du 28 juin 2001 (article 3, 1^o, du projet), le segment de phrase « doivent être étayées de toutes les pièces justificatives », figurant dans le texte français, correspond au membre de phrase « moet volledig worden gedocumenteerd », figurant dans le texte néerlandais³. À l'alinéa 3 de la section C, en projet (article 3, 1^o, du projet), les mots « est intégralement consigné » figurant dans le texte français, sont rendus par les mots « wordt volledig gedocumenteerd », dans le texte néerlandais. Si ces formulations différentes ont une portée substantiellement identique, une rédaction plus uniforme des deux versions linguistiques, permettrait néanmoins d'améliorer la lisibilité du dispositif en projet.

Une observation analogue peut encore être formulée à propos d'autres dispositions du projet. C'est ainsi que figurent, notamment dans le texte français de la section D, en projet, de

³ Voir par exemple également le texte en regard du deuxième tiret de l'alinéa 1^{er} de la section C, en projet, de l'annexe 3 de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 6, 1^o, du projet).

l'annexe 3 de l'arrêté du 28 juin 2001 (article 3, 2°, du projet), les mots « de la réviser tous les cinq ans » (dans le texte néerlandais : « om de vijf jaar geëvalueerd »). Notamment dans le texte en regard du deuxième tiret de la section C, en projet, de l'annexe 1 de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 5 du projet), les mots « est réexaminé ... une fois tous les cinq ans » figurant dans le texte français, sont cependant rendus par les mots « om de vijf jaar geëvalueerd » dans le texte néerlandais.

13. Par analogie avec le texte français, dans le texte néerlandais de l'alinéa 3 de la section C, en projet, de l'annexe 3 de l'arrêté du 28 juin 2001 (article 3, 1°, du projet), les mots « dit deel » et « deel » paraissent devoir être remplacés respectivement par les mots « deze afdeling » et « afdeling ». La même observation peut être faite en ce qui concerne l'alinéa 3 de la section C, en projet, de l'annexe 3 de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 6, 1°, du projet).

Article 6

14. Dans la section D, en projet, de l'annexe 3 de l'arrêté du 5 juillet 2001 (article 6, 2°, du projet), la référence visant « les critères énumérés à l'article 7, § 2, » figurant dans le texte français, ne correspond pas à la référence visant « de in artikel 9, § 2, genoemde criteria », figurant dans le texte néerlandais. Cette discordance doit être éliminée.

Article 10

15. À l'article 10 du projet, on omettra les mots « la section A figurant à ».

Article 12

16. Au point II de l'annexe V, en projet, de l'arrêté du 25 octobre 2007, il y a plusieurs discordances entre le texte français (l'article 4, paragraphe 8; l'Institut) et le texte néerlandais (artikel 4, lid 8; de lidstaten), qu'il convient d'éliminer.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME