



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.343/1
van 23 november 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de ordonnantie van
17 juli 1997 betreffende de
strijd tegen geluidshinder in
een stedelijke omgeving’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.343/1
du 23 novembre 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘modifiant l'ordonnance du
17 juillet 1997 relative à la
lutte contre le bruit en milieu
urbain’

Op 24 oktober 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 voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 november 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2017.

*

Le 24 octobre 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 avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 21 novembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 novembre 2017.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe richtlijn (EU) 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad’ om te zetten in interne Brusselse regelgeving.

Hiertoe wordt een artikel 22bis ingevoegd in de ordonnantie van 17 juli 1997 ‘betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving’ dat de Regering machtigt om de bepalingen van die ordonnantie op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen van de Europese Unie (artikel 3 van het ontwerp).

Bijlage II ‘Bepalingsmethoden voor de geluidsbelastingsindicatoren bedoeld in artikel 4, § 3’ wordt vervangen door de bijlage met als opschrift ‘Bepalingsmethoden voor de geluidsbelastingsindicatoren’ van de richtlijn (EU) 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad en door latere wijzigingen ervan (artikel 4 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. Het voorontwerp van ordonnantie moet worden voorafgegaan door een indieningsbesluit. In de aanhef van dat besluit hoort noch het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, noch de – voorbarige – bekrachtigingsformule van de ordonnantie te worden vermeld.²

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 226 en 227, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 3

4. Dit artikel machtigt de Regering om bepalingen van deze ordonnantie op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen van de Europese Unie.

Het correcte opschrift van de ordonnantie die wordt gewijzigd dient te worden vermeld. Men schrijve dan ook in de Nederlandse versie “in een stedelijke omgeving” in plaats van “in de stedelijke omgeving”.

5. Overeenkomstig de beginselen die de verhouding regelen tussen de decreetgever en de uitvoerende macht, moeten de essentiële beleidskeuzes door de ordonnantiegever worden vastgesteld, maar mag de nadere uitwerking ervan aan de uitvoerende macht worden overgelaten.

Zowel in voorbehouden als in niet-voorbehouden aangelegenheden kan een nauw omschreven delegatie worden gegeven aan de uitvoerende macht om wetsebepalingen formeel te wijzigen. Wanneer die delegaties geen betrekking hebben op essentiële elementen van voorbehouden aangelegenheden is geen bekrachtiging door de wetgever achteraf vereist. Dat neemt niet weg dat die bekrachtiging achteraf steeds mogelijk is wanneer men wil vermijden dat de betrokken wetwijzigingen later door de gewone rechter in het kader van het rechterlijk wettigheidstoezicht kan worden getoetst of dat er tegen beroep kan worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.³

De hier ontworpen delegatie aan de Regering om de bepalingen van de ordonnantie op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen van de Europese Unie, kan in beginsel worden gekwalificeerd als een nauw omschreven delegatie. Het moet dus gaan om maatregelen die nodig zijn voor het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit richtlijnen van de Europese Unie. De delegatie mag bijgevolg geen betrekking hebben op maatregelen die de lidstaten beleidsruimte laten, noch om maatregelen die uitvoering geven aan Europese verordeningen of beschikkingen.

Wel moet het voorwerp van de bedoelde regelgeving, met name de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, mee vermeld worden in de ontworpen machtigingsbepaling.

Artikel 4

6. Dit artikel vervangt bijlage II van de ordonnantie van 17 juli 1997 met als opschrift ‘Bepalingsmethoden voor de geluidsbelastingsindicatoren bedoeld in artikel 4, § 3’ door de bijlage met als opschrift ‘Bepalingsmethoden voor de geluidsbelastingsindicatoren’ van de richtlijn (EU) 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 tot vaststelling van

³ J. VAN NIEUWENHOVE, “Delegatie van regelgevende bevoegdheid in België”, *TVW* 2017, 207.

gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad en door latere wijzigingen ervan.

Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt dat de waarden L_{den} en L_{night} worden bepaald met de in bijlage II omschreven beoordelingsmethoden. L_{den} en L_{night} zijn geluidsbelastingsindicatoren die conform artikel 4, § 2, van diezelfde ordonnantie worden gebruikt voor het opstellen en herzien van strategische geluidsbelastingskaarten overeenkomstig artikel 5 van deze ordonnantie. Deze kaarten worden in artikel 2, 19°, van die ordonnantie omschreven als een “weergave van gegevens omtrent een bestaande of voorspelde geluidssituatie in termen van een geluidsbelastingsindicator, overschrijding van een geldende relevante grenswaarde, aantal blootgestelde personen in een bepaald gebied, aantal woningen dat in een bepaald gebied blootgesteld is aan bepaalde waarden van een geluidsbelastingsindicator”.

De memorie van toelichting bij deze bepaling verduidelijkt dat dit artikel de omzetting verzekert van de richtlijn (EU) 2015/996 door dynamisch te verwijzen naar bijlage II van deze richtlijn.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de bepaling van artikel 4 van het ontwerp de bedoeling om dynamisch te verwijzen wetgevingstechnisch niet op een correcte wijze weergeeft vermits de ontworpen regeling geen verwijzing maar een “vervanging” behelst.

Bovendien brengt de Raad van State in herinnering dat luidens artikel 288, derde alinea, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ “een richtlijn (...) verbindend [is] ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties (...) de bevoegdheid [wordt] gelaten vorm en middelen te kiezen”. Een Europese richtlijn is derhalve bestemd voor de lidstaten, die verplicht zijn ze om te zetten, dat wil zeggen de nodige regels daartoe op te nemen in hun interne recht.

De ontworpen “vervanging” van bijlage II bij de ordonnantie van 17 juli 1997 vormt als zodanig geen omzetting in interne regelgeving en kan daarom geen doorgang vinden.

Luidens artikel 190 van de Grondwet is geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Het ligt bijgevolg voor de hand dat, om aan artikel 190 van de Grondwet te voldoen, die implementerende voorschriften *in extenso* in het *Belgisch Staatsblad* moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig de ter zake vastgestelde regelen.

Bijgevolg zal de inhoud van die richtlijnbijlage zelf, als bijlage in het ontwerp moeten worden opgenomen. Wanneer in de toekomst deze richtlijn wordt gewijzigd zal, ter omzetting ervan, deze bijlage bij de ordonnantie ook moeten worden gewijzigd.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend transposer dans la réglementation interne bruxelloise la directive (UE) 2015/996 de la Commission du 19 mai 2015 'établissant des méthodes communes d'évaluation du bruit conformément à la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil'.

À cette fin, il insère dans l'ordonnance du 17 juillet 1997 'relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain' un article 22bis, qui habilite le Gouvernement à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions de cette ordonnance, afin de prendre les mesures requises pour l'exécution d'obligations découlant des directives de l'Union européenne (article 3 du projet).

L'annexe II 'Méthodes d'évaluation pour les indicateurs de bruit visées à l'article 4, § 3' est remplacée par l'annexe intitulée 'Méthodes d'évaluation pour les indicateurs de bruit' de la directive (UE) 2015/996 de la Commission du 19 mai 2015 établissant des méthodes communes d'évaluation du bruit conformément à la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil et par ses modifications ultérieures (article 4 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'avant-projet d'ordonnance doit être précédé d'un arrêté de présentation. Le préambule de cet arrêté ne mentionnera ni l'avis de la section de législation du Conseil d'État, ni la formule de sanction de l'ordonnance, qui est prématurée ².

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 226 et 227, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 3

4. Cet article habilite le Gouvernement à abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions de cette ordonnance afin de prendre les mesures requises pour l'exécution d'obligations découlant des directives de l'Union européenne.

Il y a lieu de mentionner l'intitulé correct de l'ordonnance modifiée. On écrira dès lors dans la version néerlandaise « in een stedelijke omgeving » au lieu de « in de stedelijke omgeving ».

5. Conformément aux principes qui gouvernent les relations entre le législateur décréteur et le pouvoir exécutif, les choix politiques essentiels doivent être fixés par le législateur régional bruxellois, mais le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif.

Tant dans les matières réservées que dans les matières non réservées, une délégation strictement définie peut être attribuée au pouvoir exécutif en vue de la modification formelle de dispositions législatives. Lorsque ces délégations ne portent pas sur des éléments essentiels des matières réservées, aucune confirmation par le législateur n'est requise ultérieurement. Il n'en demeure pas moins que cette confirmation ultérieure est toujours possible si l'on entend éviter que les modifications législatives concernées puissent être contrôlées ultérieurement par le juge ordinaire dans le cadre du contrôle de légalité judiciaire on puissent faire l'objet d'un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ³.

La délégation en projet accordée au Gouvernement en vue d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions de l'ordonnance afin de prendre les mesures requises pour l'exécution d'obligations découlant des directives de l'Union européenne, peut en principe être qualifiée de délégation strictement définie. Il doit donc s'agir de mesures nécessaires à l'exécution d'obligations découlant de directives de l'Union européenne. La délégation ne peut dès lors pas porter sur des mesures qui laissent une certaine latitude aux États membres ni sur des mesures qui mettent en œuvre des règlements ou décisions européens.

Il convient cependant d'indiquer également dans la disposition d'habilitation en projet l'objet de la réglementation visée, à savoir la lutte contre le bruit en milieu urbain.

Article 4

6. Cet article remplace l'annexe II de l'ordonnance du 17 juillet 1997, intitulée 'Méthodes d'évaluation pour les indicateurs de bruit visées à l'article 4, § 3' par l'annexe intitulée 'Méthodes d'évaluation pour les indicateurs de bruit' de la directive (UE) 2015/996 de la Commission du 19 mai 2015 établissant des méthodes communes d'évaluation du bruit

³ J. VAN NIEUWENHOVE, « Delegatie van regelgevende bevoegdheid in België », *TVW* 2017, 207.

conformément à la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil, et par ses modifications ultérieures.

L'article 4, § 3, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 dispose que les valeurs de L_{den} et L_{night} sont déterminées à l'aide des méthodes d'évaluation définies à l'annexe II. L_{den} et L_{night} sont des indicateurs de bruit qui sont utilisés conformément à l'article 4, § 2, de cette même ordonnance pour l'établissement et la révision des cartes de bruit stratégiques conformément à l'article 5 de cette ordonnance. Ces cartes sont définies à l'article 2, 19°, de cette ordonnance comme étant une « représentation de données décrivant une situation sonore existante ou prévue en fonction d'un indicateur de bruit, indiquant les dépassements de valeurs limites pertinentes en vigueur, le nombre de personnes touchées dans une zone donnée ou le nombre d'habitations exposées à certaines valeurs d'un indicateur de bruit dans une zone donnée ».

L'exposé des motifs de cette disposition précise que cet article assure la transposition de la directive (UE) 2015/996 en faisant une référence dynamique à l'annexe II de ladite directive.

En premier lieu, il y a lieu d'observer que la disposition énoncée à l'article 4 du projet ne reproduit pas de manière correcte sur le plan de la légistique l'intention de faire une référence dynamique, dès lors que le dispositif en projet ne prévoit pas de référence mais un « remplacement ».

En outre, le Conseil d'État rappelle que selon l'article 288, troisième alinéa, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', « [l]a directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Une directive européenne est dès lors destinée aux États membres, qui sont obligés de la transposer, c'est-à-dire d'intégrer les règles nécessaires à cet effet dans leur droit interne.

Le « remplacement » en projet de l'annexe II de l'ordonnance du 17 juillet 1997 ne constitue pas en soi une transposition dans la réglementation interne et ne peut donc pas se concrétiser.

Selon l'article 190 de la Constitution, 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.

Il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national qui s'appliqueront dans cet ordre juridique. Par conséquent, il va de soi que pour satisfaire à l'article 190 de la Constitution, ces normes de mise en œuvre doivent être publiées *in extenso* au *Moniteur belge* conformément aux règles fixées en la matière.

Le contenu de cette annexe même de la directive devra dès lors figurer comme annexe dans le projet. Lorsque cette directive sera modifiée à l'avenir, il faudra, en vue de sa transposition, modifier également cette annexe de l'ordonnance.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME