



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.874/1
van 13 februari 2019

avis 64.874/1
du 13 février 2019

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering ‘tot
wijziging van de ordonnantie
van 1 maart 2007 betreffende
de bescherming van het
leefmilieu tegen de eventuele
schadelijke effecten en hinder
van niet-ioniserende stralingen’

un avant-projet d’ordonnance
du Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale
‘modifiant 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’

Op 4 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 13 februari 2019.

*

Le 4 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant 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'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 17 janvier 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, griffier.

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

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 13 février 2019.

*

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 VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het wetgevend kader in verband met de bescherming tegen niet-ioniserende stralingen aan te passen om de ontwikkeling van nieuwe technologieën mogelijk te maken en een performant 2G-, 3G- en 4G-netwerk te waarborgen.

De belangrijkste wijzigingen die met het voorliggende voorontwerp worden aangebracht, betreffen een aanpassing van de blootstellingsnorm en de opname van de stralingen afkomstig van de broadcast in de immissienorm. Daarnaast wordt voorgesteld om van de bepalingen van de ordonnantie te kunnen afwijken in uitzonderlijke omstandigheden. Tenslotte wordt de regering gemachtigd om met de operatoren een handvest met een gedragscode te sluiten om ervoor te zorgen dat de ontworpen maatregelen concreet worden uitgevoerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. De redactie van het voorontwerp behoeft nog een grondig nazicht vanuit taalkundig oogpunt, in het bijzonder wat de Nederlandse tekst betreft.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

- in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp dient in de Nederlandse tekst het woord “besluit” te worden vervangen door het woord “arrest”;
- in artikel 2, c) van het voorontwerp (ontworpen artikel 2, § 1, 5°, van de ordonnantie van 1 maart 2007 ‘betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen’) wordt, volgens de memorie van toelichting, voor de definitie van “antenne” aangesloten bij de definitie in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 ‘betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden’. Men stemme ook de definitie in de Nederlandse tekst af op de definitie in voornoemd besluit. Een gelijkaardige opmerking dient te worden gemaakt voor de ontworpen definitie van “operator” in artikel 2, c) van het voorontwerp (ontworpen artikel 2, § 1, 6°, van de ordonnantie van 1 maart 2007);

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

- in artikel 2, c) van het voorontwerp (ontworpen artikel 2, § 1, 7°, van de ordonnantie van 1 maart 2007) dient in de Nederlandse tekst de zinsnede “Vlaams decreet betreffende radio- en tv-uitzendingen” te worden vervangen door “Decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie”;
- in artikel 5, § 1, van het voorontwerp schrijve men in de Nederlands tekst “Informatieplicht voor de exploitanten” in plaats van “Informatieplicht ten laste van de uitbaters”;
- in artikel 9, § 1, van het voorontwerp schrijve men in de Nederlands tekst “Overtredingen en strafbepalingen” in plaats van “Inbreuken en strafrechtelijke sancties”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

4.1. In het ontworpen artikel 3, § 7, van de ordonnantie van 1 maart 2007 (artikel 3, g), van het voorontwerp), worden regels ingevoegd die gelden in geval van overschrijding van de in de paragrafen 2 en 3 beoogde normen.

Er dient te worden opgemerkt dat de aanpassing van het elektrisch veld, zoals dit wordt beoogd door de ontworpen bepaling, enkel aan de operatoren kan worden gevraagd/opgelegd en niet aan de broadcastoperatoren.

De memorie van toelichting verantwoordt dit door het bestaan van de specifieke regels inzake de radiofrequenties van radio-omroepen die gelden op grond van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de coördinatie van de radiofrequenties voor radio-omroep in de frequentieband 87,5-108MHz overeenkomstig artikel 17 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie’. Het zijn inderdaad op grond van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de gemeenschappen en de federale overheid die bevoegd zijn voor de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten.

Bovendien verschaft de gemachtigde in dit verband de volgende toelichting:

“Comme exposé ci-dessus, les opérateurs et les opérateurs broadcast sont des situations non comparables dans la mesure où ils n’opèrent pas la même technologie sur le territoire bruxellois. Ainsi, un opérateur broadcast ne dispose que d’une seule antenne pour émettre alors que l’opérateur GSM est responsable d’un réseau d’antennes qu’il peut adapter plus facilement aux circonstances locales.

Dès lors, tout en intégrant le broadcast dans les dispositions de l’ordonnance, il faut tenir compte de ses spécificités et prévoir que seuls les opérateurs GSM sont tenus d’adapter leurs émissions en vue d’assurer le respect de la norme. Les opérateurs broadcast ne sont, en outre, pas mesure de modifier ‘à la demande’ les caractéristiques techniques d’émission de leur antenne dans la mesure où ces caractéristiques sont fixées par rapport aux autres antennes broadcast (et par les Communautés respectives) et, dans le futur, dans les dispositions d’un accord de coopération.”

Gelet op de door de gemachtigde verschaftte toelichting en op de bevoegdheidsverdeling zoals geconcretiseerd in het samenwerkingsakkoord, kan het verschil in behandeling in hoofde van de broadcastoperators als verantwoord worden beschouwd.

4.2. Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 3, § 7, laatste lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007 (artikel 3, g), van het voorontwerp) precies wordt bedoeld met [OMS-ICNIRP].

Hieraan dient te worden verholpen.

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 3*bis* van de ordonnantie van 1 maart 2007 wordt bepaald dat onverminderd artikel 3, § 7, van dezelfde ordonnantie elke operator die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een antenne uitbaat, in staat moet zijn om op ieder moment te bewijzen dat de in artikel 3 bedoelde immissienorm nageleefd wordt, en onmiddellijk alle nodige maatregelen neemt wanneer hij er, op om het even welke manier, kennis van heeft dat de in artikel 3 bedoelde immissienorm niet nageleefd wordt.

Op de vraag hoe wordt verantwoord dat enkel de operators in staat moeten zijn om te bewijzen dat zij de immissienorm naleven, antwoordde de gemachtigde:

“Le texte en projet devrait être effectivement adapté afin de viser également les opérateurs broadcast. Le cas échéant, ils peuvent, en effet, constater un dépassement des normes et informer qui de droit afin de mettre en œuvre les mécanismes ad hoc (y compris le mécanisme prévu dans le futur article 3, § 7).”

De door de gemachtigde geformuleerde suggestie tot aanpassing van de ontworpen bepaling kan worden bijgetreden.

Bovendien dient te worden benadrukt dat deze individuele verplichting evenmin coherent lijkt te zijn met de in artikel 3 van het voorontwerp, voor een gebied geldende, vastgestelde norm. Dit klemmt des te meer nu de inbreuken op de ordonnantie van 1 maart 2007 strafbaar worden gesteld bij artikel 9 ervan.

Artikel 8

6. Het verdient aanbeveling een definitie van de in het ontworpen artikel 8*bis* van de ordonnantie van 1 maart 2007 gehanteerde term “OMC (Operations and Maintenance Center)” toe te voegen aan het voorontwerp.

*

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 juridique¹, et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'adapter le cadre législatif relatif à la protection contre les radiations non ionisantes afin de permettre le développement de nouvelles technologies et de garantir un réseau 2G, 3G et 4G performant.

Les modifications les plus importantes apportées par l'avant-projet à l'examen concernant une adaptation de la norme d'exposition et l'intégration des radiations issues du broadcast dans la norme d'immission. Il est en outre proposé de pouvoir déroger aux dispositions de l'ordonnance dans des circonstances exceptionnelles. Enfin, le gouvernement est habilité à conclure avec les opérateurs une charte de bonne conduite en vue d'assurer l'exécution concrète des mesures en projet.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. La rédaction de l'avant-projet nécessite un examen approfondi supplémentaire sur le plan de la langue, surtout en ce qui concerne le texte néerlandais.

À titre d'exemple, on peut relever ce qui suit :

– dans la phrase introductive du texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, le mot « besluit » doit être remplacé par le mot « arrest » ;

– l'exposé des motifs indique que la définition de l'antenne figurant à l'article 2, c), de l'avant-projet (article 2, § 1^{er}, 5^o, en projet, 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') correspond à celle qui est inscrite dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 'relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques'. On alignera également la définition dans le texte néerlandais sur celle figurant dans l'arrêté précité. Une observation analogue s'impose en ce qui concerne la définition en projet de l'opérateur mentionnée à l'article 2, c), de l'avant-projet (article 2, § 1^{er}, 6^o, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007) ;

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

– dans le texte néerlandais de l'article 2, c), de l'avant-projet (article 2, § 1^{er}, 7°, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007), le segment de phrase « Vlaams decreet betreffende radio- en tv-uitzendingen » doit être remplacé par « Decreet van 27 maart 2009 betreffende radio omroep en televisie » ;

– dans le texte néerlandais de l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet, on écrira « Informatieplicht voor de exploitanten » au lieu de « Informatieplicht ten laste van de uitbaters » ;

– dans le texte néerlandais de l'article 9, § 1^{er}, de l'avant-projet, on écrira « Overtredingen en strafbepalingen » au lieu de « Inbreuken en strafrechtelijke sancties ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

4.1. L'article 3, § 7, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 (article 3, g), de l'avant-projet), insère des règles qui s'appliquent lorsque les normes visées aux paragraphes 2 et 3 sont dépassées.

Il faut observer que l'adaptation du champ électrique visée par la disposition en projet ne peut être demandée/imposée qu'aux opérateurs et pas aux opérateurs broadcast.

L'exposé des motifs justifie cette dérogation par l'existence de règles spécifiques en ce qui concerne les radiofréquences des radio diffuseurs, qui s'appliquent en vertu de l'accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à la coordination des radiofréquences en matière de radiodiffusion dans la bande de fréquences 87,5-108 MHz conformément à l'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques'. En vertu de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ce sont en effet les communautés et l'autorité fédérale qui sont compétentes pour les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores.

À ce propos, le délégué a en outre apporté les précisions suivantes :

« Comme exposé ci-dessus, les opérateurs et les opérateurs broadcast sont des situations non comparables dans la mesure où ils n'opèrent pas la même technologie sur le territoire bruxellois. Ainsi, un opérateur broadcast ne dispose que d'une seule antenne pour émettre alors que l'opérateur GSM est responsable d'un réseau d'antennes qu'il peut adapter plus facilement aux circonstances locales.

Dès lors, tout en intégrant le broadcast dans les dispositions de l'ordonnance, il faut tenir compte de ses spécificités et prévoir que seuls les opérateurs GSM sont tenus d'adapter leurs émissions en vue d'assurer le respect de la norme. Les opérateurs broadcast ne sont, en outre, pas mesure de modifier 'à la demande' les caractéristiques techniques d'émission de leur antenne dans la mesure où ces caractéristiques sont fixées par rapport aux autres antennes broadcast (et par les Communautés respectives) et, dans le futur, dans les dispositions d'un accord de coopération ».

Eu égard au commentaire du délégué et à la répartition des compétences que l'accord de coopération met en œuvre, on peut considérer que la différence de traitement des opérateurs broadcast est justifiée.

4.2. À l'article 3, § 7, dernier alinéa, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 (article 3, g), de l'avant-projet, on n'aperçoit pas ce que vise précisément le terme [OMS-ICNIRP].

Il convient d'y remédier.

Article 4

5. L'article 3bis, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 dispose que sans préjudice de l'article 3, § 7, de la même ordonnance, tout opérateur qui exploite une antenne sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale doit être en mesure de justifier à tout moment le respect de la norme d'immission visée à l'article 3 et prend immédiatement toutes les mesures qui s'imposent lorsqu'il a connaissance, par quelque moyen que ce soit, que la norme d'immission visée à l'article 3 n'est pas respectée.

Invité à justifier pourquoi seuls les opérateurs doivent être en mesure de démontrer qu'ils respectent la norme d'immission, le délégué a répondu :

« Le texte en projet devrait être effectivement adapté afin de viser également les opérateurs broadcast. Le cas échéant, ils peuvent, en effet, constater un dépassement des normes et informer qui de droit afin de mettre en œuvre les mécanismes ad hoc (y compris le mécanisme prévu dans le futur article 3, § 7) ».

La suggestion formulée par le délégué en vue d'adapter la disposition en projet peut être accueillie.

Il faut en outre souligner que cette obligation individuelle ne paraît pas non plus s'accorder avec la norme établie à l'article 3 de l'avant-projet, qui s'applique à une zone. Cette observation s'impose d'autant plus que les infractions à l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 sont pénalement sanctionnées par son article 9.

Article 8

6. Il est recommandé d'ajouter dans l'avant-projet une définition du terme « OMC (Operations and Maintenance Center) », utilisé à l'article 8*bis*, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH