



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.914/1/V
van 14 september 2022

avis 71.914/1/V
du 14 septembre 2022

over

sur

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, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing'

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'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie'

Op 13 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2022,* 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, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 6 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 september 2022.

*

Le 13 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 29 août 2022 **, 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'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 6 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 septembre 2022.

*

* 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 verlengd wordt 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,¹ 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 van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe het wetgevend kader in verband met de bescherming van het leefmilieu tegen niet-ioniserende stralingen aan te passen om, enerzijds, de ontwikkeling van nieuwe technologieën mogelijk te maken en, anderzijds, het geboden beschermingsniveau te verhogen door eveneens rekening te houden met de zogenaamde “*broadcast*”-golven.

Hiertoe wordt vooreerst de ordonnantie van 1 maart 2007 ‘betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen’ gewijzigd en tevens voorzien in een overgangsregeling (artikelen 1 tot 9, 12 en 13 van het voorontwerp). Daarbij beoogt het voorgelegde voorontwerp onder meer om de immissienorm van niet-ioniserende stralingen in de zones die voor het publiek toegankelijk zijn te wijzigen en om de stralingen van *broadcast*-activiteiten op te nemen in de berekening van de norm.

Met de wijziging van artikel 100 van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ wordt de omzetting beoogd van artikel 57, lid 5, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’ (artikel 1, tweede lid, en artikel 10).

Voorts wordt de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ gewijzigd om de opmaak van een ‘duurzaam en verantwoord digitaal plan’ te verplichten (artikel 11).

Artikel 14 van het voorontwerp regelt ten slotte de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie.

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

BEVOEGDHEID

3.1. Op grond van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI)², zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1° van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, te regelen, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu.

Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van de risico's verbonden aan niet-ioniserende stralingen, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke stralingen die zich doorheen zijn leefmilieu verspreiden. De omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheid. Het leefmilieubeleid strekt er immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren.³

De ontworpen regeling kan in beginsel worden ingepast in voormelde bevoegdheid.

3.2. Voor de artikelen 5, § 2 (ontworpen artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 1 maart 2007) en 11 kan ook worden gesteund op de bevoegdheid van de gewesten inzake “[d]e gewestelijke aspecten van de energie”.⁴

3.3. Rekening houdend met deze bevoegdheid geldt de ontworpen regeling ook voor *broadcast*-operatoren.⁵⁻⁶ Aldus kan de ontworpen regeling evenwel een aanzienlijke weerslag hebben op de bevoegdheid van de gemeenschappen voor het regelen van “de inhoudelijke en

² Dat krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

³ Zie GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.4.2.

⁴ Zie artikel 6, § 1, VII, eerste lid, BWHI.

⁵ Het voorontwerp omschrijft het begrip ‘*broadcast-operator*’ als volgt: “netoperator als bedoeld in artikel 1.3.-1 33° van het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 februari 2021 betreffende audiovisuele mediadiensten en videoplatformdiensten of in artikel 2, 22°, van het Vlaams decreet van 27 maart 2009 betreffende radio- en tv-uitzendingen” (ontworpen artikel 2, § 1, 7°, van de ordonnantie van 1 maart 2007 – artikel 2 van het voorontwerp).

⁶ Artikel 2, d), van het voorontwerp vervangt het bestaande artikel 2, § 2, tweede lid, dat luidt: “De *broadcast*-stralingen vallen onder deze ordonnantie, met uitzondering van de norm bedoeld in artikel 3, § 1.” De *broadcast*-stralingen worden aldus voortaan ook mee opgenomen in de immissienorm.

Aangezien het opnemen van de *broadcast* zou kunnen leiden tot overschrijdingen van de geldende normen, bevat artikel 13 van het voorontwerp voorts een overgangsregeling inzake regularisatie van milieuvergunningen.

Daarnaast legt het voorontwerp onder meer een aantal advies- en informatieverplichtingen op aan *broadcast*-operatoren, evenals de verplichting tot opstelling van een digitaal plan (artikelen 3, i) en l), 5 en 11, § 2). Verder moet ook elke *broadcast*-operator luidens artikel 4, § 2, van het voorontwerp op elk moment kunnen aantonen dat de bedoelde immissienorm wordt nageleefd, en in staat zijn om onmiddellijk alle nodige maatregelen te nemen zodra zij vernemen dat de immissienorm niet wordt nageleefd.

Zie ook Memorie van toelichting - V. Inhoud van het ontwerp van ordonnantie en Memorie van toelichting - V. Inhoud van het ontwerp van ordonnantie, b) Opneming van de stralingen afkomstig van de *broadcast* in de immissienorm en Toelichting bij de artikelen – artikel 2 – toepassingsgebied.

technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering” (artikel 4, 6°, van de BWHI).

De ontworpen regeling moet voldoen aan het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyaliteit⁷, houdt in dat elke wetgever erover moet waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.⁸

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over het vereiste technische inzicht om op sluitende wijze te kunnen beoordelen of de ontworpen regeling, in zoverre zij ook van toepassing is op *broadcast*-operatoren, hieraan voldoet. Het lijkt dan ook raadzaam om met betrekking tot de ontworpen regeling in overleg te treden met de gemeenschappen teneinde de weerslag van de toepassing van de ontworpen regeling op de door de gemeenschappen geregelde *broadcast*-operatoren beter te kunnen nagaan.

VORMVEREISTEN

4.1. Een eerdere versie van het voorontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ (nummer 2019/0025/B).

Gevraagd of het voorliggend voorontwerp eveneens werd aangemeld antwoordde de gemachtigde:

“La procédure TRIS a été suivie pour l’avant-projet d’ordonnance ayant donné lieu à l’avis 64.874/1 (référence notification 2019/0025/B – fin de la période de statu quo : 25 avril 2019). Les valeurs de la norme d’immission – qui justifient la soumission à la procédure TRIS – n’ont pas été modifiées depuis.”⁹

4.2. Artikel 3, d), van het voorontwerp (ontworpen artikel 3, § 1^{quater}, van de ordonnantie van 1 maart 2007) voegt echter een verbod in op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor antennes die niet-ioniserende stralingen genereren in het frequentiebereik van 20 GHz tot 300 GHz. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) is gemachtigd om die antennes toe te staan met inachtneming van de vergunningen die

⁷ Het beginsel van de federale loyaliteit houdt voor elke overheid de verplichting in om bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren en de belangen van de andere entiteiten niet te schaden. De federale loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. (GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.11; zie ook J. VANPRAET, “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENHOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 53, nr. 75).

⁸ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.15.

⁹ De gemachtigde lijkt in het antwoord te verwijzen naar adv.RvS 64.874/1 van 13 februari 2019 over 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’.

door andere beleidsniveaus zijn afgeleverd. De antennes voor straalverbindingen vallen niet onder het bedoelde verbod.

Op de vraag of dit een nieuw verbod betreft, antwoordde de gemachtigde:

“Oui. Cette interdiction est motivée par les conclusions et recommandations du rapport sur les incidences environnementales (comme cela est expliqué dans le commentaire des articles).”

Het betreft aldus een toevoeging van specificaties of eisen die overeenkomstig artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 noopt tot een nieuwe aanmelding.¹⁰

4.3. Bijgevolg lijkt het voorontwerp wel degelijk nog bij de Europese Commissie te moeten worden aangemeld. Tenzij men zich in een “ernstige en onvoorziene situatie” in de zin van artikel 6, lid 7, a), van richtlijn (EU) 2015/1535 zou bevinden, wat weinig waarschijnlijk lijkt, zal daarbij de wachtermijn bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn moeten gerespecteerd worden vooraleer de ontworpen regeling kan worden aangenomen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,¹¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. De redactie van het voorontwerp behoeft nog een grondig nazicht vanuit taalkundig oogpunt.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende gebreken inzake de overeenstemming tussen de Nederlandse en Franse tekst:

- in artikel 2 van het voorontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “gedeeltelijk vernietigd” in de plaats van “gedeeltelijk opgeheven”;
- in artikel 3, e) vervange men in de Nederlandse tekst ‘nieuw’ door ‘negen’;

¹⁰ Artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015, luidt: “De lidstaten gaan in de in de eerste en de tweede alinea van dit lid genoemde omstandigheden tot een nieuwe mededeling aan de Commissie over, indien zij in het ontwerp voor een technisch voorschrift significante wijzigingen aanbrengen die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben.”

¹¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt.

- in de artikelen 3, 4 (§§ 1 en 2), 5 (§§ 1 en 2), 6 tot 9 en 11 (§ 3) vervange men telkens in de Nederlandse tekst “deze zelfde ordonnantie” door “dezelfde ordonnantie”;
- in artikel 5, § 2, vervange men in de Nederlandse tekst ‘Paragraaf 4’ door ‘Artikel 4’;
- in artikel 9, § 2, vervange men in de Nederlandse tekst in de inleidende zin ‘Paragraaf 9’ door ‘Artikel 9’;
- in artikel 9, § 2, vervange men in de Nederlandse tekst “uitbatingsnormen” door “exploitatievoorwaarden”, term die ook in artikel 5 van de ordonnantie van 1 maart 2007 wordt gehanteerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

6. Het ontworpen artikel 2, § 1, 6°, van de ordonnantie van 1 maart 2007 definieert het begrip “operator” als “elke rechtspersoon die rechtmatig mag uitzenden, evenals de verbonden of geassocieerde vennootschappen zoals bedoeld in het Wetboek van Vennootschappen en, meer in het algemeen, elke persoon die een antenne uitbaat, met uitzondering van *broadcast*-operatoren”. Gevraagd of deze definitie ruimer is dan de definitie van het begrip “operator” in artikel 2, 14°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 ‘betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden’ en welk criterium wordt gehanteerd om te bepalen dat een persoon een antenne “uitbaat”, antwoordde de gemachtigde:

“Comme repris dans le commentaire d'article, l'objectif est de reprendre la définition telle qu'elle figure dans l'AGRBC du 30 octobre 2009 relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques, sous réserves d'exclusion les opérateurs *broadcast* qui font l'objet d'une autre définition.

Il faut donc omettre le passage suivant du texte en projet : ‘et plus généralement, toute personne exploitant une antenne’. Dès lors, la définition ne vise que l'opérateur personne morale titulaire du droit d'émettre.”

Met de voorgestelde aanpassing wordt inderdaad in de Franse tekst van het voorontwerp een gelijkkluidende omschrijving gegeven als deze van “operator” in artikel 2, 14°, van het aangehaalde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009. Dit kan ook in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 1, 6°, worden bereikt door de ontworpen omschrijving als volgt te herformuleren: “elke rechtspersoon die het recht heeft om uit te zenden, alsook de verbonden of geassocieerde vennootschappen in de zin van het Wetboek van Vennootschappen”.

In beide taalversies verdient het voorts aanbeveling om te verwijzen naar het officiële opschrift van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen.

De stellers van het voorontwerp dienen verder in het licht van het voorgaande na te gaan of ook een aanpassing vereist is in artikel 4, § 2, van het voorontwerp (ontworpen artikel 3bis) waar immers ook sprake is van het uitbaten van een antenne.

7. Het ontworpen artikel 2, § 1, 8°, van de ordonnantie van 1 maart 2007 definieert het begrip “noodsituatie” als “elke eenmalige gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of kan veroorzaken zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging voor het leven of de gezondheid van personen en/of belangrijke materiële belangen, en die de coördinatie van de bevoegde actoren, inclusief de disciplines, vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen van deze gebeurtenis te beperken”. Luidens de memorie van toelichting wordt deze definitie overgenomen uit het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ‘betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen’. Artikel 1, 3°, van dat koninklijk besluit definieert inderdaad het begrip “noodsituatie”.¹² Hierbij valt evenwel op te merken dat, anders dan het geval is in de ontworpen definitie, het woord “eenmalig” niet voorkomt in die definitie en dat daarenboven enkel in de Franse tekst deze definitie voor het overige woordelijk wordt overgenomen. Indien het de bedoeling is om een identieke definitie te hanteren, dient dit te worden verholpen.

Artikel 3

8. Luidens het ontworpen artikel 3, § 1^{ter}, van de ordonnantie van 1 maart 2007 (artikel 3, c), van het voorontwerp) wordt de vermogensdichtheid van de straling berekend en/of gemeten volgens de modaliteiten (lees: nadere regels) die vastgelegd zijn door de Regering, met name op basis van adviezen en aanbevelingen van de bevoegde internationale instanties.

Op de vraag naar welke bevoegde internationale instanties hier wordt verwezen, antwoordde de gemachtigde:

“Les instances internationales compétentes sont notamment l’IEC (Commission Electrotechnique Internationale) et l’ICNIRP (Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants) et particulièrement lorsque leurs recommandations sont reprises par l’Union européenne et/ou par les autorités belges.”

Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting te integreren.

9. In de bestaande tekst vervangt artikel 3, g) “Brussels Instituut voor Milieubeheer” en artikel 3, i) “Leefmilieu Brussel”. De gemachtigde verklaarde deze discordantie, die dient te worden verholpen, als volgt:

¹² Meer bepaald als “elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijke leven veroorzaakt of kan veroorzaken, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de bevoegde actoren, inclusief de disciplines, is vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken”.

“Il s’agit d’une incohérence qui sera corrigée. Il conviendrait plutôt de chaque fois viser ‘Bruxelles Environnement’ dans la mesure où aux termes de l’article 3 de l’ordonnance du 3 mai 2018 modifiant la dénomination de l’Institut bruxellois pour la gestion de l’environnement, cette dernière dénomination a été remplacée par ‘Bruxelles Environnement’ dans toutes les règles ayant valeur législative.”

Artikelen 4 en 8

10. Gevraagd waarom in de titel die wordt ingevoegd door artikel 4, § 1, van het voorontwerp sprake is van een algemene verplichting van de operatoren, terwijl het ontworpen artikel 3bis, dat door artikel 4, § 2, van het voorontwerp wordt ingevoegd, geldt voor elke operator en elke *broadcast*-operator, antwoordde de gemachtigde :

“Il s’agit d’une incohérence qui sera corrigée. Le titre repris à l’article 4, § 1^{er}, en projet doit être modifié en ‘Obligation générale des opérateurs et des opérateurs *broadcast*’.

Par ailleurs, à l’article 8 de l’avant-projet d’ordonnance, le nouveau titre à insérer devrait être renommé en ‘Obligation des opérateurs en matière d’information aux consommateurs et de gestion des déchets’ (car les deux titres pourraient faire doublons).”

Met deze aanpassingen kan worden ingestemd.

Artikel 5

11. De bestaande titel die wordt vervangen, luidt in het Nederlands: “Informatieplicht voor de exploitanten”. In de ontworpen bepaling dient de bestaande titel die wordt vervangen aldus te worden verbeterd.

Artikel 6

12. Luidens de ontworpen bepaling kan de Regering voorzien in verschillende en specifieke stelsels voor bepaalde types van antennes naargelang van hun bijzondere eigenheden.

Gevraagd hoe deze machtiging zich verhoudt tot de milieuvergunningsvoorschriften voor antennes die onderworpen zijn aan een milieuvergunning en tot milieuvergunningsvoorschriften voor antennes die onderworpen zijn aan een aangifte en wat het toepassingsgebied is van de machtiging die hier wordt verleend, verklaarde de gemachtigde:

“Ce nouvel alinéa a pour objectif de préciser que les mesures prises en exécution de l’ordonnance du 1^{er} mars 2007 (et pour lesquelles une habilitation au Gouvernement est prévue) peuvent être différentes en fonction du type d’antennes concernées. Cette situation est déjà rencontrée actuellement (notamment car toutes les antennes ne sont pas considérées comme des installations classées). Ce nouvel alinéa a uniquement pour objectif de fournir une base légale à ces régimes différenciés.

Oui, dans le respect des règles de répartition des compétences.”

Ter wille van een nadere afbakening van de voornoemde delegatie dient deze toelichting te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 7

13. In het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007 is sprake van een ‘kadaster van antennes’, terwijl het tweede lid verwijst naar ‘dit kadaster van zendinstallaties’. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Il s’agit d’une incohérence qui sera corrigée. Il convient de viser uniquement un ‘cadastre des antennes’ pour se conformer aux définitions du présent projet d’ordonnance.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

14. In het ontworpen artikel 8, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007 is er voorts een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Waar in de Nederlandse tekst wordt geschreven “kadaster (...) van de daken van overheidsgebouwen”, kan in de Franse tekst worden gelezen “cadastre des toits de bâtiments occupés par des pouvoirs publics”. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde :

“Ce ‘cadastre des toits’ est déjà repris à l’article 8, § 2, de l’ordonnance actuelle (telle qu’insérée par l’ordonnance du 8 mai 2014). Les toits visés sont ceux de tout bâtiment occupé par un pouvoir public bruxellois (et donc pas seulement ceux dont un pouvoir public est propriétaire). Il revient au Gouvernement de mettre en place ce cadastre en identifiant les toits susceptibles (en fonction des cas particuliers) d’accueillir des antennes.”

Dit gebrek aan overeenstemming moet worden weggewerkt. Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat daarbij de Nederlandse tekst in overeenstemming dient te worden gebracht met de Franse tekst.¹³

Artikel 8

15. Het ontworpen artikel 8^{quater}, tweede lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007 machtigt de Regering om de inhoud van het jaarverslag te preciseren en om voor te schrijven om andere gegevens in dit verslag op te nemen. Op de vraag hoe de hier ontworpen machtiging aan de Regering om andere gegevens op te nemen wordt begrensd, antwoordde de gemachtigde:

“Cette habilitation au Gouvernement n’est pas expressément limitée mais vise à permettre au Gouvernement d’inclure dans le rapport d’autres informations en lien avec les informations aux consommateurs et la gestion des déchets. Il est proposé de supprimer les mots ‘et prévoir d’autres informations à inclure dans ce rapport’ pour éviter tout doute.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 9

16. Luidens het ontworpen artikel 9, 1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 wordt bestraft met de sanctie voorgeschreven door artikel 31, § 1, van het Wetboek van inspectie,

¹³ Ook in huidig artikel 8, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007 is in de Nederlandse tekst reeds sprake van “een kadaster (...) van de daken van gebouwen gebruikt door overheden”.

preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid “de niet-naleving van de normen bedoeld in artikel 3 of zijn uitvoeringsmaatregelen”. Dat artikel 3 wordt gewijzigd bij artikel 3 van het voorliggende voorontwerp.

Zoals het ontworpen artikel 9, 1, is geformuleerd¹⁴, is het onduidelijk of ook de overtreding van de ontworpen paragrafen 1^{quater} en 4 van artikel 3 (zie artikel 3, d) en l), van het voorontwerp) wordt bestraft.

Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet voorts aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.¹⁵

Welke niet-nalevingen precies kunnen worden bestraft, dient dan ook duidelijk en op rechtszekere wijze te blijken uit de ontworpen bepalingen.

Artikel 11

17. Gevraagd of de lijst van “operatoren en *broadcast*-operatoren” die door de Regering wordt vastgelegd in het ontworpen artikel 2.5.8 van de ordonnantie van 2 mei 2013 verschilt van de “lijst van operatoren” die wordt bedoeld in artikel 5, § 2, van het voorontwerp, verklaarde de gemachtigde:

“Cette liste doit être arrêtée par le Gouvernement (habilité pour ce faire). Il peut s’agir d’une liste différente de celle visée à l’article 5, § 2, du présent projet d’ordonnance (car la première s’inscrit dans une démarche statistique relative à l’efficacité énergétique et la deuxième s’inscrit dans un objectif de réduction la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre de certaines activités).”

Deze verduidelijking kan eveneens worden opgenomen in de memorie van toelichting.

¹⁴ Zo wordt in het ontworpen artikel 9, 1, uitsluitend verwezen naar de niet-naleving “van de normen bedoeld in artikel 3 of zijn uitvoeringsmaatregelen”, waar bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 9.5 daarbij zowel verwezen wordt naar de niet-naleving van de normen als de niet-naleving van de algemene voorwaarden bedoeld in artikel 7 of zijn uitvoeringsmaatregelen.

¹⁵ GwH 18 november 2021, nr. 158/2021, B.24.2.

Artikel 12

18. Dit artikel heft artikel 10 van de ordonnantie van 1 maart 2007 op. Dat laatste artikel is echter een artikel dat de artikelen 2, 14°, en 33, 10°, van de ordonnantie van 25 maart 1999 ‘betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu’ heeft vervangen en is uitgewerkt. Ondertussen is de ordonnantie van 25 maart 1999 omgevormd tot het ‘Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid’.

Artikel 2 van die ordonnantie is vervangen bij artikel 5 van de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’ en artikel 33 is opgeheven bij artikel 49 van diezelfde ordonnantie.

Artikel 12 van het voorontwerp is bijgevolg zonder voorwerp en dient te worden weggelaten uit het voorontwerp.

Artikel 14

19. Het gebruik van haakjes in het dispositief is af te raden. Het is immers niet duidelijk of het louter om uitleg, om commentaar of om een volwaardige bindende regel gaat. Het past dan ook de haakjes in de inwerkingtredingsbepaling weg te laten.

*

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 D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet d'adapter le cadre législatif relatif à la protection contre les radiations non ionisantes afin, d'une part, de permettre le développement de nouvelles technologies et, d'autre part, d'augmenter le niveau de protection offert en tenant compte également des ondes dites « *broadcast* ».

À cet effet, l'avant-projet modifie tout d'abord 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' et prévoit également un régime transitoire (articles 1^{er} à 9, 12 et 13 de l'avant-projet). À cet égard, l'avant-projet soumis pour avis entend notamment modifier la norme d'immission des radiations non ionisantes dans les zones accessibles au public et d'intégrer les radiations issues des activités du *broadcast* dans le calcul de la norme.

La modification de l'article 100 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' vise à transposer l'article 57, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'établissant le code des communications électroniques européen' (article 1^{er}, alinéa 2, et article 10).

En outre, l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' est modifiée afin d'imposer l'établissement d'un 'plan numérique durable et responsable' (article 11).

Enfin, l'article 14 de l'avant-projet règle l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter.

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

COMPÉTENCE

3.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) ², les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement; le législateur régional trouve dans le 1^o de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions portées à l'environnement.

Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale. En effet, la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé ³.

La réglementation en projet peut en principe s'inscrire dans la compétence précitée.

3.2. Les articles 5, § 2 (article 4, § 3, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007) et 11, peuvent également se fonder sur la compétence des régions en matière d'« aspects régionaux de l'énergie » ⁴.

3.3. Compte tenu de cette compétence, la réglementation en projet s'applique également aux opérateurs *broadcast* ⁵⁻⁶. Ainsi, la réglementation en projet peut toutefois avoir une incidence considérable sur la compétence des communautés pour régler « les aspects de contenu et techniques

² Qui est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

³ Voir C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.4.2.

⁴ Voir l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, de la LSRI.

⁵ L'avant-projet définit la notion d'« opérateur *broadcast* » comme suit : « opérateur de réseau visé à l'article 1.3-1., 33°, du décret de la communauté française du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos ou à l'article 2, 22°, du décret flamand du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision » (article 2, § 1^{er}, 7°, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 – article 2 de l'avant-projet).

⁶ L'article 2, d), de l'avant-projet remplace l'article 2, § 2, alinéa 2, actuel, qui s'énonce comme suit : « Les radiations issues du *broadcast* sont soumises à la présente ordonnance, à l'exclusion de la norme visée à l'article 3, § 1^{er} ». Les radiations issues du *broadcast* sont donc désormais également intégrées dans la norme d'immission.

Dès lors que l'intégration du *broadcast* pourrait entraîner des dépassements des normes en vigueur, l'article 13 de l'avant-projet contient par ailleurs un régime transitoire en matière de régularisation des permis d'environnement.

En outre, l'avant-projet impose notamment un certain nombre d'obligations de consultation et d'information aux opérateurs *broadcast*, ainsi que l'obligation d'établir un plan numérique (articles 3, i) et l), 5 et 11, § 2). Par ailleurs, selon l'article 4, § 2, de l'avant-projet, chaque opérateur *broadcast* doit être en mesure de justifier à tout moment le respect de la norme d'immission visée et de prendre immédiatement toutes les mesures qui s'imposent lorsqu'il a connaissance que la norme d'immission n'est pas respectée.

Voir également Exposé des motifs – V. Contenu du projet d'ordonnance et Exposé des motifs – V. Contenu du projet d'ordonnance, b) Intégration des radiations issues du *broadcast* dans la norme d'immission et Commentaire des articles – article 2 – champ d'application.

des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral » (article 4, 6°, de la LSRI).

La réglementation en projet doit satisfaire au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences. Ce principe, corollaire de la loyauté fédérale prescrite par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution ⁷, emporte que chaque législateur doit veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs ⁸.

Toutefois, le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des connaissances techniques requises lui permettant d'apprécier de manière concluante si la réglementation en projet, dans la mesure où elle s'applique également aux opérateurs *broadcast*, est conforme à ce principe. En ce qui concerne la réglementation en projet, il paraît dès lors conseillé de se concerter avec les communautés afin d'être en mesure de mieux vérifier les incidences de l'application de la réglementation en projet sur les opérateurs *broadcast* réglés par les communautés.

FORMALITÉS

4.1. Une version antérieure de l'avant-projet a été notifiée à la Commission européenne dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information' (numéro 2019/0025/B).

À la question de savoir si l'avant-projet à l'examen a également été notifié, le délégué a répondu en ces termes :

« La procédure TRIS a été suivie pour l'avant-projet d'ordonnance ayant donné lieu à l'avis 64.874/1 (référence notification 2019/0025/B – fin de la période de statu quo : 25 avril 2019). Les valeurs de la norme d'immission – qui justifient la soumission à la procédure TRIS – n'ont pas été modifiées depuis » ⁹.

4.2. L'article 3, d), de l'avant-projet (article 3, § 1^{er}*quater*, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007) insère toutefois une interdiction sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale pour les antennes générant des radiations non ionisantes dans la gamme de fréquences comprises entre 20 GHz et 300 GHz. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le

⁷ Le principe de loyauté fédérale implique pour chaque autorité l'obligation, lors de l'exercice des compétences propres, de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble et de ne pas léser les intérêts des autres entités. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu (C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.11; voir également J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENHOREN (éds), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, p. 53, n° 75).

⁸ C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.15.

⁹ Dans sa réponse, le délégué paraît faire référence à l'avis C.E. 64.874/1 du 13 février 2019 sur 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'.

Gouvernement) est habilité à autoriser ces antennes dans le respect des autorisations délivrées par d'autres niveaux de pouvoir. Les antennes de type faisceaux hertziens ne sont pas concernées par l'interdiction visée.

À la question de savoir s'il s'agit-là d'une nouvelle interdiction, le délégué a répondu ce qui suit :

« Oui. Cette interdiction est motivée par les conclusions et recommandations du rapport sur les incidences environnementales (comme cela est expliqué dans le commentaire des articles) ».

Il s'agit donc d'un ajout de spécifications ou d'exigences qui, conformément à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015, nécessite une nouvelle notification ¹⁰.

4.3. Par conséquent, l'avant-projet semble bel et bien devoir encore être notifié à la Commission européenne. À moins de se trouver dans une « situation grave et imprévisible » au sens de l'article 6, paragraphe 7, a), de la directive (UE) 2015/1535, ce qui paraît peu probable, il faudra respecter à cet égard le délai d'attente visé à l'article 6 de cette directive avant que la réglementation en projet puisse être adoptée.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. La rédaction de l'avant-projet nécessite encore un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue.

À titre d'exemple, on peut relever les lacunes suivantes en ce qui concerne la concordance entre les textes français et néerlandais :

- dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « gedeeltelijk vernietigd » au lieu de « gedeeltelijk opgeheven »;

¹⁰ L'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 s'énonce comme suit : « Les États membres procèdent à une nouvelle communication du projet de règle technique à la Commission, dans les conditions énoncées au premier et deuxième alinéas du présent paragraphe, s'ils apportent à ce projet, d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier son champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes ».

¹¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état l'avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans l'avis.

- dans le texte néerlandais de l'article 3, e), on remplacera le mot « nieuw » par le mot « negen »;
- dans le texte néerlandais des articles 3, 4 (§§ 1^{er} et 2), 5 (§§ 1^{er} et 2), 6 à 9 et 11 (§ 3), on remplacera chaque fois les mots « deze zelfde ordonnantie » par les mots « dezelfde ordonnantie »;
- dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, on remplacera les mots « Paragraaf 4 » par les mots « Artikel 4 »;
- dans la phrase liminaire du texte néerlandais de l'article 9, § 2, on remplacera les mots « Paragraaf 9 » par les mots « Artikel 9 »;
- dans le texte néerlandais de l'article 9, § 2, on remplacera le mot « uitbatingnormen » par le mot « exploitatievoorwaarden », terme qui est également utilisé dans l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

6. L'article 2, § 1^{er}, 6°, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 définit la notion d'« opérateur » comme « toute personne morale titulaire du droit d'émettre, ainsi que les sociétés liées ou associées au sens du Code des sociétés, et plus généralement, toute personne exploitant une antenne, à l'exclusion des opérateurs *broadcast* ». Interrogé sur le point de savoir si cette définition est plus large que la définition de la notion d'« opérateur » à l'article 2, 14°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 'relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques' et quel critère est utilisé pour déterminer si une personne « exploite » une antenne, le délégué a répondu ce qui suit :

« Comme repris dans le commentaire d'article, l'objectif est de reprendre la définition telle qu'elle figure dans l'AGRBC du 30 octobre 2009 relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques, sous réserves d'exclusion les opérateurs *broadcast* qui font l'objet d'une autre définition.

Il faut donc omettre le passage suivant du texte en projet : 'et plus généralement, toute personne exploitant une antenne'. Dès lors, la définition ne vise que l'opérateur personne morale titulaire du droit d'émettre ».

L'adaptation proposée permet effectivement de donner, dans le texte français de l'avant-projet, une définition analogue à celle d'« opérateur » contenue à l'article 2, 14°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 précité. On peut également adapter dans le même sens le texte néerlandais de l'article 2, § 1^{er}, 6°, en projet, en reformulant la définition en projet comme suit : « elke rechtspersoon die het recht heeft om uit te zenden, alsook de verbonden of geassocieerde vennootschappen in de zin van het Wetboek van Vennootschappen ».

Il est par ailleurs recommandé que les deux versions linguistiques renvoient à l'intitulé officiel du Code des sociétés et des associations.

Les auteurs de l'avant-projet devront ensuite vérifier, eu égard aux observations qui précèdent, si l'article 4, § 2, de l'avant-projet (article 3bis en projet), qui fait également état, en effet, de l'exploitation d'une antenne, requiert aussi une adaptation.

7. L'article 2, § 1^{er}, 8°, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 définit la notion de « situation d'urgence » comme « tout événement ponctuel qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement ». Selon l'exposé des motifs, cette définition est empruntée à l'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national'. L'article 1^{er}, 3°, de cet arrêté royal définit en effet la notion de « situation d'urgence »¹². À cet égard, on soulignera toutefois que, contrairement à la définition en projet, le mot « ponctuel » n'apparaît pas dans cette définition et que, en outre, pour le surplus, seul le texte français reproduit littéralement cette définition. Si l'intention est d'utiliser une définition identique, il convient de remédier à ces discordances.

Article 3

8. Aux termes de l'article 3, § 1^{er}ter, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 (article 3, c), de l'avant-projet), la densité de puissance du rayonnement est calculée et/ou mesurée selon les modalités fixées par le Gouvernement notamment sur la base des avis et recommandations des instances internationales compétentes.

À la question de savoir quelles instances internationales compétentes sont ici visées, le délégué a répondu ce qui suit :

« Les instances internationales compétentes sont notamment l'IEC (Commission Electrotechnique Internationale) et l'ICNIRP (Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants) et particulièrement lorsque leurs recommandations sont reprises par l'Union européenne et/ou par les autorités belges ».

Il est recommandé d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

9. L'article 3, g), remplace dans le texte existant « Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement » et l'article 3, i), remplace « Bruxelles Environnement ». Le délégué a expliqué cette discordance, à laquelle il faut remédier, comme suit :

« Il s'agit d'une incohérence qui sera corrigée. Il conviendrait plutôt de chaque fois

¹² Plus précisément comme « tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement ».

viser 'Bruxelles Environnement' dans la mesure où aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 3 mai 2018 modifiant la dénomination de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, cette dernière dénomination a été remplacée par 'Bruxelles Environnement' dans toutes les règles ayant valeur législative ».

Articles 4 et 8

10. À la question de savoir pourquoi le titre inséré par l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet fait état d'une obligation générale des opérateurs, tandis que l'article 3bis, en projet, qui est inséré par l'article 4, § 2, de l'avant-projet, s'applique à tout opérateur et tout opérateur *broadcast*, le délégué a donné la réponse suivante :

« Il s'agit d'une incohérence qui sera corrigée. Le titre repris à l'article 4, § 1^{er}, en projet doit être modifié en 'Obligation générale des opérateurs et des opérateurs *broadcast*'.

Par ailleurs, à l'article 8 de l'avant-projet d'ordonnance, le nouveau titre à insérer devrait être renommé en 'Obligation des opérateurs en matière d'information aux consommateurs et de gestion des déchets' (car les deux titres pourraient faire doublons) ».

On peut se rallier à ces adaptations.

Article 5

11. Le titre actuel, qui est remplacé, s'énonce en néerlandais comme suit : « Informatieplicht voor de exploitanten ». On corrigera par conséquent dans la disposition en projet le titre existant qui est remplacé.

Article 6

12. Selon la disposition en projet, le Gouvernement peut prévoir des régimes différenciés et spécifiques pour certains types d'antennes en fonction de leurs caractéristiques propres.

Interrogé sur le point de savoir comment cette habilitation s'articule avec les prescriptions en matière de permis d'environnement pour les antennes soumises à un permis d'environnement et avec les prescriptions en matière de permis d'environnement pour les antennes soumises à une déclaration, et quel est le champ d'application de l'habilitation octroyée ici, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Ce nouvel alinéa a pour objectif de préciser que les mesures prises en exécution de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 (et pour lesquelles une habilitation au Gouvernement est prévue) peuvent être différentes en fonction du type d'antennes concernées. Cette situation est déjà rencontrée actuellement (notamment car toutes les antennes ne sont pas considérées comme des installations classées). Ce nouvel alinéa a uniquement pour objectif de fournir une base légale à ces régimes différenciés.

Oui, dans le respect des règles de répartition des compétences ».

Afin de mieux circonscrire la délégation précitée, on inscrira ces précisions dans l'exposé des motifs.

Article 7

13. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 mentionne un « cadastre des antennes », tandis que l'alinéa 2 porte « ce cadastre des émetteurs ». Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il s'agit d'une incohérence qui sera corrigée. Il convient de viser uniquement un 'cadastre des antennes' pour se conformer aux définitions du présent projet d'ordonnance ».

On peut se rallier à cette proposition.

14. À l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007, il y a en outre une discordance entre les textes français et néerlandais. Alors que le texte français mentionne « cadastre des toits de bâtiments occupés par des pouvoirs publics », le texte néerlandais porte « kadaster (...) van de daken van overheidsgebouwen ». Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Ce 'cadastre des toits' est déjà repris à l'article 8, § 2, de l'ordonnance actuelle (telle qu'insérée par l'ordonnance du 8 mai 2014). Les toits visés sont ceux de tout bâtiment occupé par un pouvoir public bruxellois (et donc pas seulement ceux dont un pouvoir public est propriétaire). Il revient au Gouvernement de mettre en place ce cadastre en identifiant les toits susceptibles (en fonction des cas particuliers) d'accueillir des antennes ».

Cette discordance doit être éliminée. Il ressort de la déclaration du délégué que c'est le texte néerlandais qui, à cet égard, doit être mis en conformité avec le texte français ¹³.

Article 8

15. L'article 8^{quater}, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 habilite le Gouvernement à préciser le contenu du rapport annuel et à prévoir d'autres informations à inclure dans ce rapport. À la question de savoir comment l'habilitation en projet faite au Gouvernement en vue de prévoir d'autres informations à inclure est limitée, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette habilitation au Gouvernement n'est pas expressément limitée mais vise à permettre au Gouvernement d'inclure dans le rapport d'autres informations en lien avec les informations aux consommateurs et la gestion des déchets. Il est proposé de supprimer les mots 'et prévoir d'autres informations à inclure dans ce rapport' pour éviter tout doute ».

On peut se rallier à cette proposition.

¹³ La version néerlandaise de l'actuel article 8, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 mentionne déjà, elle aussi, « een kadaster (...) van de daken van gebouwen gebruikt door overheden ».

Article 9

16. L'article 9, 1, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 dispose qu'est puni de la peine prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, celui qui « ne respecte pas les normes visées à l'article 3 ou ses mesures d'exécution ». Cet article 3 est modifié par l'article 3 de l'avant-projet à l'examen.

Tel que l'article 9, 1, en projet est formulé ¹⁴, on n'aperçoit pas clairement si l'infraction aux paragraphes 1^{er}*quater* et 4, en projet, de l'article 3 (voir l'article 3, d) et l), de l'avant-projet) est également punie.

En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit par ailleurs à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle précitée procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation ¹⁵.

Les dispositions en projet doivent donc indiquer clairement et d'une manière sûre sur le plan juridique quels manquements peuvent précisément être punis.

Article 11

17. À la question de savoir si la liste des « opérateurs et opérateurs *broadcast* » fixée par le Gouvernement à l'article 2.5.8, en projet, de l'ordonnance du 2 mai 2013 diffère de la « liste des opérateurs » visée à l'article 5, § 2, de l'avant-projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette liste doit être arrêtée par le Gouvernement (habilité pour ce faire). Il peut s'agir d'une liste différente de celle visée à l'article 5, § 2, du présent projet d'ordonnance (car la première s'inscrit dans une démarche statistique relative à l'efficacité énergétique et la deuxième s'inscrit dans un objectif de réduction la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre de certaines activités) ».

On intégrera également ces précisions dans l'exposé des motifs.

¹⁴ Ainsi, l'article 9, 1, en projet mentionne exclusivement le non-respect des « normes visées à l'article 3 ou ses mesures d'exécution », alors que, par exemple, l'article 9.5 en projet vise à cet égard aussi bien le non-respect des normes que le non-respect des conditions générales visées à l'article 7 ou ses mesures d'exécution.

¹⁵ C.C., 18 novembre 2021, n° 158/2021, B.24.2.

Article 12

18. Cet article abroge l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007. Or, ce dernier article a remplacé les articles 2, 14°, et 33, 10°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 'relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement' et a épuisé ses effets. Entre-temps, l'ordonnance du 25 mars 1999 a été refondue en 'Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale'.

L'article 2 de cette ordonnance a été remplacé par l'article 5 de l'ordonnance du 8 mai 2014 'modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale' et l'article 33 a été abrogé par l'article 49 de la même ordonnance.

L'article 12 de l'avant-projet est par conséquent sans objet et doit être distrait de celui-ci.

Article 14

19. L'utilisation de parenthèses dans le dispositif est déconseillée. En effet, on n'aperçoit pas clairement s'il s'agit simplement d'une explication, d'un commentaire ou d'une règle contraignante à part entière. Il convient dès lors de supprimer les parenthèses dans la disposition d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS