



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.517/3
van 27 december 2016

avis 60.517/3
du 27 décembre 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
alle richtlijnen en criteria die
nodig zijn voor het berekenen
van de energieprestatie van de
EPB-eenheden en houdende
wijziging van meerdere
uitvoeringsbesluiten van de
Ordonnantie van 2 mei 2013
houdende het Brussels
Wetboek van Lucht, Klimaat
en Energiebeheersing'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'établissant
les lignes directrices et les
critères nécessaires au calcul
de la performance énergétique
des unités PEB et portant
modification de divers arrêtés
d'exécution de l'ordonnance
du 2 mai 2013 portant le Code
bruxellois de l'Air, du Climat
et de la Maîtrise de l'Énergie'

Op 24 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energiestatistiek van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2016.

*

Le 24 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 décembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt er in hoofdzaak toe de berekeningsmethodes vast te leggen voor de energieprestatie van de EPB-eenheden, alsook om de “richtlijnen en criteria” vast te stellen die nodig zijn voor de berekening van de energieprestatie van de EPB-eenheden. Voorts wordt een wijziging aangebracht in de regeling met betrekking tot de alternatieve berekeningsmethode voor bepaalde EPB-eenheden en wordt bepaald wat moet worden verstaan onder de lage energiebehoeften van “landbouwlokale, lokale met industriële of artisanale activiteiten of bestemd voor opslag, bewaring”, als bedoeld in artikel 2.2.1, 2°, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’. Samenhangend met en naar aanleiding van deze maatregelen wordt voorzien in de aanpassing van verscheidene besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Naast een overgangsbepaling (artikel 38) bevat het ontwerp ook een inwerkingtredingsbepaling (artikel 39), die inhoudt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 juli 2017, met een aantal uitzonderingen.

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van de volgende opmerkingen.

De Raad van State ziet geen bepaling in het ontworpen besluit waarvoor artikel 2.1.1, 2°, van de ordonnantie van 2 mei 2013 rechtsgrond biedt.

Artikel 10 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2.1.1, 4°, van dezelfde ordonnantie.

De rechtsgrond voor de artikelen 2 en 9 van het ontworpen besluit moet worden gezocht in artikel 2.2.1, 2°, van dezelfde ordonnantie.

Volgens de gemachtigde wordt de rechtsgrond voor de artikelen 26 en 27 van het ontworpen besluit mede geboden door paragraaf 2 van artikel 2.2.3 van dezelfde ordonnantie (naast paragraaf 1 ervan).

De rechtsgrond voor artikel 30 van het ontworpen besluit moet mede worden gezocht in paragraaf 4 van artikel 2.2.12 van dezelfde ordonnantie (en niet alleen in paragraaf 3 ervan).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de artikelen 34 en 36 van het ontwerp wordt *in het geheel* van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat erbij wordt gewijzigd, “tertiaire eenheid” “Niet-résidentiële EPB-eenheid” (lees: “niet-residentiële EPB-eenheid”) *genoemd*. Allicht bedoelen de stellers van het ontwerp dat in het geheel van dit besluit de woorden “tertiaire eenheid” telkens worden vervangen door de woorden “niet-residentiële EPB-eenheid”.

5. De Nederlandse tekst van het ontwerp vertoont verscheidene tekortkomingen.¹ De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst zou door de stellers van het ontwerp nog eens grondig moeten worden gecontroleerd.

6. De structurering van de bijlagen kan tot verwarring aanleiding geven.

In bijlage 2 (“Meetcode”) komt een bijlage 1 voor (met daarin een “Tabel 1 – Lokalen met een menselijke activiteit”, maar geen tabel 2), waardoor verwarring kan ontstaan tussen bijlage 1 en bijlage 1 bij bijlage 2.

Ook de bijlagen 3 en 4 blijken op hun beurt verscheidene bijlagen te bevatten, die weliswaar met letters en niet met cijfers zijn aangeduid, maar die eveneens tot verwarring kunnen leiden wanneer ze nadien moeten worden gewijzigd.

In elk van deze gevallen is het raadzaam om de “bijlagen in de bijlagen” om te vormen tot bijkomende onderdelen van die bijlagen, zonder de aanduiding “bijlage”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op hetgeen is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het te nemen besluit, moet de verwijzing naar artikel 2.1.1, 2°, van de ordonnantie van 2 mei 2013 worden weggelaten uit het eerste lid van de aanhef en moet de verwijzing naar de artikelen 2.1.1, 4°, 2.2.1, 2°, 2.2.3, § 2, en 2.2.12, § 4, ervan worden toegevoegd. De verwijzing naar de paragrafen 1 tot 3 van artikel 2.2.2 kan beter worden weggelaten, aangezien dat artikel enkel die drie paragrafen omvat.

8. Aangezien het advies van de Raad van State is gevraagd op dertig kalenderdagen, moet de motivering van het verzoek om spoedbehandeling in het tiende lid van de aanhef worden weggelaten.

¹ Zo schrijve men in de Nederlandse tekst van het ontwerp in artikel 12, 2°, “bijlagen IV, XI en XIV”, in artikel 14, 6° “1,3 m³/u.m²” (niet: “1,3m³/h.m²”), in artikel 27 “Bijlage 1 (lees: I) *van hetzelfde besluit* wordt opgeheven”, in artikel 28, 1° op het einde “wordt vermeld;”, in de artikelen 29, 30 en 33 “niet-residentiële EPB-eenheden” (niet: Niet-Résidentiële EPB-eenheden), in de artikelen 34 en 36 “niet-residentiële EPB-eenheid” (niet: Niet-résidentiële EPB-eenheid), in artikel 38 van het ontwerp “vanaf de dag van *de* inwerkingtreding *van deze bepalingen*” en op verscheidene plaatsen in het ontwerp “bedoeld in” in plaats van “verwezen onder”.

Artikel 10

9. In artikel 10 van het ontwerp moet worden weergegeven welk punt in de opsomming wordt ingenomen (wellicht 1°) door de tekst die in de plaats komt van de punten 1° en 2° van artikel 3^{ter} van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 ‘tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen’.

Artikel 33

10. In de inleidende zin van artikel 33 van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 3, § 3, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 februari 2011 ‘betreffende het door een certificateur opgestelde EPB-certificaat voor wooneenheden’.

Artikel 39

11. Het valt niet goed in te zien waarom de wijzigingen van bijlage 1 (lees: I) bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 vervat in artikel 26, 1° en 13°, van het ontwerp pas op 1 juli 2017 in werking treden, terwijl op dezelfde datum overeenkomstig artikel 27 van het ontwerp diezelfde bijlage 1 (lees I) wordt opgeheven.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a essentiellement pour objet de fixer les méthodes de calcul pour la performance énergétique des unités PEB, ainsi que d'établir les « lignes directrices et les critères » nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB. En outre, le projet modifie le régime relatif à la méthode de calcul alternative pour certaines unités PEB et détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par la faible demande en énergie des « locaux agricoles, des locaux avec activités industrielles ou artisanales ou affectés à du dépôt, de l'entreposage », visés à l'article 2.2.1, 2°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie'. Il est prévu, en corrélation avec ces mesures et consécutivement à celles-ci, d'adapter différents arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Outre une disposition transitoire (article 38), le projet contient aussi une disposition d'entrée en vigueur (article 39) prévoyant que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} juillet 2017, moyennant quelques exceptions.

3. En principe, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les dispositions mentionnées au préambule, sous réserve des observations suivantes.

Le Conseil d'État n'aperçoit aucune disposition dans l'arrêté en projet qui trouverait un fondement juridique dans l'article 2.1.1, 2°, de l'ordonnance du 2 mai 2013.

L'article 10 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 2.1.1, 4°, de la même ordonnance.

Le fondement juridique des articles 2 et 9 de l'arrêté en projet doit être recherché dans l'article 2.2.1, 2° de la même ordonnance.

Selon le délégué, le fondement juridique des articles 26 et 27 de l'arrêté en projet est procuré notamment par le paragraphe 2 de l'article 2.2.3 de la même ordonnance (outre le paragraphe 1^{er} de celui-ci).

Le fondement juridique de l'article 30 de l'arrêté en projet doit notamment être recherché dans le paragraphe 4 de l'article 2.2.12 de la même ordonnance (et pas seulement dans le paragraphe 3 de celui-ci).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Aux articles 34 et 36 du projet, « unité tertiaire » est *dénommé* « unité PEB non résidentielle » *dans l'ensemble* de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que ceux-ci modifient. Sans doute les auteurs du projet entendent-ils remplacer chaque fois les mots « unité tertiaire » par les mots « unité PEB non résidentielle » dans l'ensemble de cet arrêté.

5. Le texte néerlandais du projet présente différentes lacunes ¹. La concordance entre le texte français et le texte néerlandais devrait être réexaminée de manière approfondie par les auteurs du projet.

6. La manière de structurer les annexes peut être source de confusion.

L'annexe 2 (« Code de mesurage ») fait état d'une annexe 1 (qui comporte un « Tableau 1 - Espaces accueillant une activité humaine » mais pas de tableau 2), ce qui peut être source de confusion entre l'annexe 1 et l'annexe 1 de l'annexe 2.

En outre, les annexes 3 et 4 s'avèrent à leur tour comporter plusieurs annexes, qui sont certes désignées par des lettres et non par des chiffres, mais qui pourraient également être source de confusion si elles devaient être modifiées par la suite.

Dans chacun de ces cas, il est conseillé de transformer les « annexes dans les annexes » en subdivisions supplémentaires de ces annexes, sans la mention « annexe ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Compte tenu de l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté envisagé, il y a lieu d'omettre la référence à l'article 2.1.1, 2°, de l'ordonnance du 2 mai 2013 du premier alinéa du préambule et d'ajouter la référence aux articles 2.1.1, 4°, 2.2.1, 2°, 2.2.3, § 2, et 2.2.12, § 4, de celle-ci. Mieux vaudrait omettre la référence aux paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 2.2.2, dès lors que cet article ne contient que ces trois paragraphes.

8. L'avis du Conseil d'État étant demandé dans un délai de trente jours calendrier, il convient d'omettre la motivation de l'urgence au dixième alinéa du préambule.

¹ Ainsi, on écrira dans le texte néerlandais du projet à l'article 12, 2°, « bijlagen IV, XI en XIV », à l'article 14, 6°, « 1,3 m³/u.m² » (et non : « 1,3m³/h.m² »), à l'article 27 « Bijlage 1 (lees: I) *van hetzelfde besluit* wordt opgeheven », à la fin de l'article 28, 1°, « wordt vermeld; », aux articles 29, 30 et 33 « niet-residentiële EPB-eenheden » (et non : « Niet-Résidentiële EPB-eenheden »), aux articles 34 et 36 « niet-residentiële EPB-eenheid » (et non : Niet-résidentiële EPB-eenheid), à l'article 38 du projet « vanaf de dag van *de* inwerkingtreding van deze bepalingen » et en divers endroits du projet « bedoeld in » au lieu de « verwezen onder ».

Article 10

9. À l'article 10 du projet, il y a lieu d'indiquer sous quel point de l'énumération sera insérée (sans doute le 1°) le texte qui remplace les points 1° et 2° de l'article 3^{ter} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 'déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments'.

Article 33

10. Dans la phrase liminaire de l'article 33 du projet, il convient de viser l'article 3, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 'relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les habitations individuelles'.

Article 39

11. On aperçoit mal pourquoi les modifications apportées à l'annexe 1 (lire : I) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 visées à l'article 26, 1° et 13°, du projet n'entrent en vigueur que le 1^{er} juillet 2017, alors que, conformément à l'article 27 du projet, cette même annexe 1 (lire : I) est abrogée à la même date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT