



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.562/3
van 22 december 2017

avis 62.562/3
du 22 décembre 2017

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van 2 mei 2013
houdende het Brussels
Wetboek van lucht, klimaat en
energiebeheersing'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
2 mai 2013 portant le code
Bruxellois de l'air, du climat et
de la maîtrise de l'énergie'

Op 27 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van lucht, klimaat en energiebeheersing’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 december 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2017.

*

Le 27 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 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 troisième chambre le 12 décembre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 décembre 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op tal van andere aan een termijn gebonden adviesaanvragen die door de kamer dienen te worden onderzocht en de techniciteit van het ontwerp, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek over elk van de bepalingen ervan kunnen verrichten. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets wordt over gezegd, dat er niet méér over te zeggen valt.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. De onzorgvuldigheid waarvan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest regelmatig blijkt geeft bij het indienen van ontwerpen is stuitend. De Raad van State wordt al te vaak geconfronteerd met slordig samengestelde adviesaanvragen² en, erger nog, met bijzonder slecht geredigeerde ontwerpen.³ Dat is ook het geval voor dit ontwerp, waarvan de redactie slordig is en de memorie van toelichting onvolledig.⁴

In veel gevallen – en ook voor dit ontwerp – is vooral de Nederlandse tekst erg gebrekkig, niet alleen op vormelijk vlak maar soms zelfs wat de elementaire begrijpelijkheid betreft.⁵ In een taalgebied waar de normatieve teksten zowel in het Nederlands als in het Frans moeten worden gesteld⁶ en waar beide taalversies authentiek zijn, moet dezelfde eerbied voor elke taal worden betuigd en dient aan het ontwerpen van die normatieve teksten in elk van die

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

² Voor een voorbeeld, zie adv.RvS. 62.410/3 van 5 december 2017 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 betreffende de promotie van groene elektriciteit’, opmerking 12.

³ Voor een voorbeeld, zie adv.RvS 60.380/3 van 3 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 27 juli 2017 ‘houdende de regionalisering van de woninghuurovereenkomst’, opmerking 5, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2016-17, nr. A-488/1, 118-119.

⁴ De toelichting bij de artikelen 27 tot 31 ontbreekt.

⁵ Voor voorbeelden, zie: adv.RvS 49.491/3 van 27 april 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 juli 2011 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’, opmerking 15, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2010-11, nr. A-201/1, 109-110; adv.RvS. 62.305/3 van 20 november 2017 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’, opmerking 7.

⁶ Artikelen 33, eerste lid, en 39, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’. De Regering dient de ontwerpen van ordonnantie en de amendementen daarop daarom in beide talen in te dienen bij het Parlement (artikel 29, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet).

talen dezelfde zorg te worden besteed. Het is derhalve de verantwoordelijkheid van de Regering en het bestuur om ook dit ontwerp met voldoende zorg op te stellen en om te waken over de begrijpelijkheid ervan in beide talen. Krachtens de artikelen 47 en 48 van de wetten op de Raad van State moeten de teksten aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd in de taal of in de talen waarin de tekst afgekondigd of vastgesteld moet worden. De teksten die aan de afdeling Wetgeving om advies worden voorgelegd moeten dus taalkundig in orde zijn. Het kan niet aan de afdeling Wetgeving worden overgelaten om fundamentele tekortkomingen inzake de overeenstemming tussen de twee taalversies in de plaats van de stellers van het ontwerp te verhelpen.

De hoeveelheid adviesaanvragen die de afdeling Wetgeving te verwerken krijgt en de gestegen gemiddelde omvang en complexiteit van de voorgelegde ontwerpen maakt het haar niet meer mogelijk om disproportioneel veel tijd te besteden aan het formuleren van opmerkingen over de onzorgvuldige redactie van ontwerpen, zoals dat ook voor dit ontwerp opnieuw nodig bleek te zijn.

De Raad van State ziet zich dan ook genoodzaakt om bij volgende gelegenheden vast te stellen dat dergelijk onvolkomen ontwerpen niet gereed zijn om te worden onderzocht, zodat de adviesaanvraag als onontvankelijk zal worden beschouwd. Het zal dan aan de stellers van het ontwerp staan om de nodige aandacht te besteden aan de kwaliteit van het ontwerp, alvorens het opnieuw om advies voor te leggen.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt dan ook met aandrang verzocht om, ook in zijn eigen belang, erover te waken voortaan alleen nog zorgvuldig nageziene ontwerpen om advies voor te leggen.

STREKKING

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 'houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing' (hierna: Wetboek), in hoofdzaak wat de energieprestaties van gebouwen betreft.

De wijzigingen zijn ten dele ingegeven door de bezwaren van de Europese Commissie met betrekking tot de omzetting door België, en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in het bijzonder, van de richtlijnen 2010/31/EU⁷ en 2012/27/EU⁸.

Daarnaast worden ook een aantal andere wijzigingen doorgevoerd.

⁷ Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 'betreffende de energieprestatie van gebouwen'.

⁸ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 'betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG'.

4. De artikelen 3 tot 18 en 31 en 32 hebben betrekking op de eigenlijke EPB-eisen.

Artikel 19 strekt tot het vrijstellen van scholen die een schoolvervoerplan hebben opgesteld van het bijkomend opstellen van een bedrijfsvervoerplan. Artikel 20 betreft een verduidelijking van de regeling over de straatverlichting.

De artikelen 21 tot 23 hebben betrekking op wijzigingen van het kader voor de erkenning en certificering van de professionals. Artikel 24 strekt tot wijziging van de voorwaarden waaronder grote ondernemingen onderworpen worden aan een verplichte energieaudit.

De artikelen 25 tot 30 strekken tot het wijzigen van een aantal bepalingen met betrekking tot de opsporing en bestraffing van inbreuken op de energieprestatieregeling.

VORMVEREISTEN

5. Artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ luidt:

“Onverminderd de in de artikelen 34 tot en met 40 van dit besluit opgenomen uitzonderingen, worden aan de Inspecteur van Financiën, voor voorafgaandelijk advies, de voorontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing voorgelegd waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan of waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan.”

Artikel 10, § 1, van hetzelfde besluit bevat een enigszins gelijkaardige verplichting om het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting te bekomen, maar artikel 14, tweede lid, van het besluit bepaalt dat de “aangelegenheden die niet voor voorafgaandelijk advies aan de Inspecteur van Financiën moeten worden voorgelegd, (...) vrijgesteld [zijn] van het akkoord van de Minister van Begroting”.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijkt dat over het ontwerp geen advies werd gevraagd aan de Inspectie van Financiën, noch het begrotingsakkoord werd ingewonnen, omdat er geen weerslag zou zijn op de begroting. Nochtans bevat het ontwerp een aantal bepalingen met betrekking tot dossierkosten en boetes,⁹ die wel degelijk een impact op de begroting kunnen hebben.

De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat dit vormvereiste vervuld is voordat de ontworpen tekst door de Regering wordt aangenomen. Indien het vervullen van de voormelde vormvereiste zou leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen de gewijzigde bepalingen opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 28, 3°, van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Verschillende bepalingen van het ontwerp strekken tot omzetting van richtlijnen 2010/31/EU en 2012/27/EU, waarbij rekening wordt gehouden met door de Europese Commissie geformuleerde opmerkingen. In dat verband bezorgde de gemachtigde een omzettingstabel, die het best wordt opgenomen in of toegevoegd aan de memorie van toelichting.

7. Wat de overeenstemming van de ontworpen bepalingen met de richtlijnen 2010/31/EU en 2012/27/EU betreft, dient het volgende te worden opgemerkt.

7.0. Het verdient in het algemeen aanbeveling de in een richtlijn gebruikte terminologie over te nemen in het nationale recht,¹⁰ behoudens indien in de nationale rechtsorde een andere, meer tot het courante taalgebruik behorende term wordt gebruikt waarvan de betekenis samenvalt met die van de term uit de richtlijn. In de andere gevallen bestaat er kans op verwarring als de terminologie van de richtlijn niet letterlijk wordt overgenomen. Het gebruik van een andere term is in principe ook mogelijk wanneer die een bredere betekenis heeft dan de in de richtlijn gebezigde term en de bepalingen van de richtlijn zich daar niet tegen verzetten. In dat geval is de nationale regeling breder dan de door de richtlijn beoogde regeling.

De Nederlandse tekst van de ontworpen bepalingen dient te worden afgestemd op de Nederlandse tekst van de om te zetten richtlijnen. Zo bijvoorbeeld dient in het ontworpen artikel 2.2.14, § 2*bis*, van het Wetboek (artikel 13, 3°, van het ontwerp) te worden geschreven “die veelvuldig [niet: druk] door het publiek worden bezocht” en dient ook het ontworpen artikel 2.2.17 (artikel 15 van het ontwerp) te worden aangepast.

7.1. De definitie van “Zero energieverbruik” in artikel 2.1.1, 8°, van het Wetboek, zoals te wijzigen bij artikel 4, 4°, van het ontwerp, stemt niet overeen met het bepaalde in richtlijn 2010/31/EU. In de richtlijn gaat het om een onderdeel van de ruimere definitie van “bijna-energie neutraal gebouw” (artikel 2, 2, van de richtlijn), waarin wordt verwezen naar bijlage I bij de richtlijn (“Algemeen gemeenschappelijk kader voor het berekenen van de energieprestatie van gebouwen”). Die ruimere omschrijving, met een verwijzing naar de overeenstemmende bijlage (bijlage 2.1 bij het Wetboek), ontbreekt.

7.2. De definitie van “technische installatie” in artikel 2.1.1, 23°, van het Wetboek, zoals die wordt gewijzigd bij artikel 4, 8°, van de aan te nemen ordonnantie, vormt de omzetting van de definitie van “technisch bouwsysteem” uit artikel 2, 3, van richtlijn 2010/31/EU, maar bevat een aantal elementen die niet voorkomen in die bepaling (liften; elektriciteitsproductie- en opslag), terwijl een verwijzing naar warmwatervoorziening er dan weer niet in voorkomt.

7.3. Artikel 4, 9°, van het ontwerp strekt tot het schrappen van artikel 2.1.1, 24°, van het Wetboek met de omschrijving van “nuttig thermisch vermogen”, waarmee de definitie van “nominaal vermogen” uit artikel 2, 17, van richtlijn 2010/31/EU werd omgezet.

¹⁰ Voor zover er geen discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de richtlijn bestaat.

In de memorie van toelichting wordt die schrapping als volgt verantwoord:

“De definitie van ‘vermogen’ wordt geschrapt, daar deze term niet meer wordt gebruikt wegens een gebrek aan benedengrens voor vermogen in de regelgeving verwarming EPB.”

Daarmee wordt bedoeld dat “nominaal vermogen” in artikel 14, lid 1, van richtlijn 2010/31/EU gebruikt wordt om de regelmatige controles enkel op te leggen voor installaties met een CV-ketel die een nominaal vermogen heeft van meer dan 20 kW, terwijl het ontworpen artikel 2.2.17, § 1, van het Wetboek (artikel 15 van het ontwerp) die controles oplegt ongeacht het nominale vermogen, zodat de definitie niet langer relevant zou zijn.

Er moet echter worden vastgesteld dat in het ontworpen artikel 2.2.17, § 2, van het Wetboek er, met betrekking tot de klimaatregelingssystemen, wel nog gewag wordt gemaakt van nominaal vermogen (zoals ook in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2010/31/EU). Bijgevolg moet de definitie van “nuttig thermisch vermogen” vervangen worden door de definitie van “nominaal vermogen” uit artikel 2, 17, van richtlijn 2010/31/EU.

7.4. Artikel 2.2.1, 2°, van het Wetboek, zoals te wijzigen bij artikel 5, 2°, van het ontwerp, wijkt af van artikel 4, lid 2, c), van richtlijn 2010/31/EU. Zo is de uitsluiting van de “EPB-eenheden bestemd voor landbouw[activiteiten]” ruimer dan de omschrijving “niet voor bewoning bestemde gebouwen van landbouwbedrijven met een lage energiebehoefte en niet voor bewoning bestemde gebouwen van landbouwbedrijven die in gebruik zijn bij een sector die onder een nationale sectorovereenkomst inzake energieprestatie valt” uit de richtlijn.

7.5. Het ontworpen artikel 2.2.14, § 2bis, van het Wetboek (artikel 13, 3°, van het ontwerp) voldoet niet aan het bepaalde in artikel 13, lid 2, van richtlijn 2010/31/EU. Zo is de uitdrukking “op zichtbare wijze uitgehangen voor het publiek” minder veeleisend dan de voorwaarde dat het certificaat moet worden “geafficheerd op een opvallende plaats die duidelijk zichtbaar is voor het publiek”.

7.6. Het ontworpen artikel 2.2.17, § 3, van het Wetboek (artikel 15 van het ontwerp) vormt slechts een onvolledige omzetting van artikel 16 van richtlijn 2010/31/EU, dat immers niet enkel voorziet in het ter beschikking stellen van aanbevelingen aan de eigenaar of huurder van het gebouw, maar ook van de resultaten van de controle, in een omvattend keuringsverslag. Ook de standaard voor die aanbevelingen, namelijk “aanbevelingen voor een kostenefficiënte verbetering van de energieprestatie van het gekeurde systeem”, die kunnen worden gebaseerd op “een vergelijking van de energieprestatie van het gekeurde systeem met het best haalbare systeem dat beschikbaar is en met een soortgelijk systeem waarvan alle relevante onderdelen voldoen aan het door de desbetreffende wetgeving vereiste energieprestatieniveau”, wordt niet getrouw omgezet.

7.7. Hoewel artikel 16 van het ontwerp volgens de gemachtigde tot doel heeft om bij te dragen aan de omzetting van artikel 20 van richtlijn 2010/31/EU, lijkt er toch een wezenlijk verschil te bestaan tussen “maatregelen om de eigenaars of huurders van gebouwen of gebouwunits te informeren over de verschillende methoden en praktijken die dienen om de energieprestatie te verbeteren”, en het hen (selectief) toegang geven tot de gegevens uit individuele EPB-aangiftes, EPB-certificaten, keuringsverslagen en PLAGE-verslagen “om de

betrouwbaarheid van de informatie te waarborgen tijdens een vastgoedtransactie”. De voorliggende maatregel sluit die toegang niet uit, maar impliceert dat daarnaast artikel 20 van richtlijn 2010/31/EU op een andere wijze ten uitvoer zal moeten worden gelegd.

7.8. Punt 1 van bijlage 2.1, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 31, § 1, van de aan te nemen ordonnantie, wijkt verder af van bijlage I van richtlijn 2010/31/EU dan de geldende versie. Bovendien ontbreekt nog steeds de vermelding dat de energieprestatie van een gebouw moet worden bepaald op basis van de “jaarlijkse” energie. Het is daarenboven onduidelijk wat de grondslag is voor het ontworpen tweede lid van punt 3 van bijlage 2.1 (artikel 31, § 2, 2°, van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de ordonnantie “de integrale omzetting van de (...) richtlijnen aan[vult]”. De gebruikelijke formulering luidt: “Deze ordonnantie voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de volgende richtlijnen: ...”.¹¹

Artikel 4

9. De onderdelen 2°, 3° en 10° van artikel 4 van het ontwerp zijn zo gesteld dat ze strekken tot het vervangen van artikel 2.1.1, 4°, 5° en 26°, van het Wetboek. Bij nader inzien wordt erbij echter telkens slechts de tekst van de eigenlijke definities vervangen, en niet het gehele onderdeel. Dat dient te worden verholpen.

10. Indien de ontworpen aanpassing vermeld in artikel 4, 4°, van het ontwerp zou worden doorgevoerd in artikel 2.1.1, 8°, van het Wetboek, zal die bepaling grammaticaal fout en praktisch onleesbaar zijn in de beide taalversies. Het is onduidelijk bij welke woorden de nieuwe bijzin hoort, en dus ook waarop de delegatie aan de Regering betrekking heeft.

Artikel 12

11. In de Nederlandse tekst van artikel 12, 1°, van het ontwerp moeten de woorden “in eerst paragraaf” vervangen worden door de woorden “in de eerste paragraaf”.

12. Aan het bij artikel 12, 2°, a), van het ontwerp in de Nederlandse tekst van artikel 2.2.13, § 2, in te voegen zinsdeel moet een komma worden toegevoegd. Het gaat immers om een opsomming, waarbij de verschillende onderdelen door een komma gescheiden moeten worden.

¹¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 94 en formule F 4-1-2-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

13. In artikel 12, 2°, b), van het ontwerp moeten in de Nederlandse tekst de woorden “in de nederlandse versie van tweede lid” worden vervangen door de woorden “in de Nederlandse versie van de laatste zin van het tweede lid” en moet in de Franse tekst eveneens duidelijk worden gemaakt dat de wijziging enkel moet worden doorgevoerd in de laatste zin van het tweede lid.

Artikel 16

14. Bij de vaststelling van het in het ontworpen artikel 2.2.18 van het Wetboek bedoelde uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zal rekening moeten worden gehouden met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de erkende personen en de eigenaars en gebruikers van de gebouwen waarop de verslagen betrekking hebben.

Artikel 24

15. In de Nederlandse versie van artikel 24, § 1, 2°, van het ontwerp moeten de woorden “de tweede en derde leden” vervangen worden door de woorden “het tweede en derde lid”.

Artikel 26

16. In de Nederlandse tekst van artikel 26, 4°, van het ontwerp moet worden geschreven “ingevoegd tussen” in plaats van “vervangen door”.

Artikel 27

17. In artikel 27, 3°, van het ontwerp moeten in de Nederlandse tekst de woorden “in energie primaire” worden vervangen door de woorden “primaire energie”.

Artikel 28

18. In de inleidende zin van de Nederlandse tekst van artikel 28, 1°, van het ontwerp zijn de woorden “in eerst lid die §1 wordt worden” te vervangen door de woorden “in het eerste lid, dat § 1 wordt, worden” en het woord “dor” door het woord “door”.

19. In het ontworpen zinsdeel van artikel 2.6.4, § 1, van het Wetboek (artikel 28, 1°, van het ontwerp) moeten de woorden “het tweede paragraaf” worden vervangen door “paragraaf 2”.

Artikel 32

20. De Nederlandse tekst van artikel 32, 1°, van het ontwerp dient te luiden:

“In de Nederlandse tekst wordt het woord ‘schildeel’ telkens vervangen door het woord ‘constructiedeel’.”

21. In de Nederlandse tekst van artikel 32, 7°, a), van het ontwerp moeten de woorden “het formule wordt vervangen door het volgende formule” worden vervangen door de woorden “de formule wordt vervangen door de volgende formule”.

22. De woorden “Econsommation d’énergie primaire” en “Ejaarlijks primair” moeten in artikel 32, 7°, b), worden vervangen door respectievelijk “Econsommation d’énergie primaire” en “Ejaarlijks primair”. Bovendien moet de vervanging van “kWu/jaar” door “kWu/m².jaar” tweemaal worden doorgevoerd.

23. In de Franse tekst van artikel 32, 7°, c), moet het woord “Adéclaration” vervangen worden door het woord “A_{déclaration}”.

24. De bij artikel 32, 7°, c), in te voegen tekst moet luiden als volgt:

“A_{aangifte} is de waarde die is vermeld in de EPB-aangifte voor de oppervlakte van de EPB-eenheid, uitgedrukt in m².”

Artikel 33

25. Artikel 33 moet worden ondergebracht in een nieuwe titel III, met als opschrift “Slotbepaling”.

26. Alvast de bepalingen die strekken tot het rechtzetten van fouten in de omzetting van richtlijnen 2010/31/EU en 2012/27/EU, waarvoor de omzettingstermijn is verstreken, moeten zo snel mogelijk in werking treden. De inwerkingtreding van die bepalingen kan derhalve niet worden uitgesteld tot 1 januari 2019. Dat is onder meer het geval voor artikel 5, de bepalingen over eenvoudig gerenoveerde gebouwen (artikelen 9, 10 en 12, 1°), artikel 15, artikel 24 en artikel 25.

*

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.

Eu égard au nombre élevé d'autres demandes d'avis soumises à un délai que la chambre doit examiner et à la technicité du projet, le Conseil d'État n'a pas pu procéder à un examen approfondi de chacune de ses dispositions. Il convient donc de lire l'avis sous cette réserve. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne permet par conséquent nullement de conclure qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle est exhaustive.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. La négligence dont la Région de Bruxelles-Capitale fait régulièrement preuve lorsqu'elle soumet des projets, est choquante. Le Conseil d'État est trop souvent confronté à des demandes d'avis élaborées avec désinvolture², et plus grave encore, à des projets particulièrement mal rédigés³. C'est également le cas du projet à l'examen, dont la rédaction est peu soignée et l'exposé des motifs incomplet⁴.

Dans de nombreux cas – et il en va de même pour le projet à l'examen – c'est principalement le texte néerlandais qui présente de graves lacunes, non seulement sur le plan formel, mais parfois même en ce qui concerne la lisibilité élémentaire⁵. Dans une région linguistique où les textes normatifs doivent être rédigés tant en néerlandais qu'en français⁶ et où les deux versions linguistiques font également foi, il faut manifester pour chaque langue un même

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

² À titre d'exemple, voir l'avis C.E. 62.410/3 du 5 décembre 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 relatif à la promotion de l'électricité verte', observation 12.

³ À titre d'exemple, voir l'avis C.E. 60.380/3 du 3 janvier 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 juillet 2017 'visant la régionalisation du bail d'habitation', observation 5, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° A-488/1, pp. 118-119.

⁴ Le commentaire des articles 27 à 31 fait défaut.

⁵ Pour des exemples, voir avis C.E. 49.491/3 du 27 avril 2011 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2011 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires', observation 15, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-201/1, pp. 109-110; avis C.E., 62.305/3 du 20 novembre 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires', observation 7.

⁶ Articles 33, alinéa 1^{er}, et 39, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'. Le Gouvernement doit donc déposer les projets d'ordonnance et leurs amendements au Parlement dans les deux langues (article 29, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale).

respect et consacrer un même soin à l'élaboration de ces textes normatifs dans chacune de ces langues. Il est dès lors de la responsabilité du Gouvernement et de l'administration d'également rédiger le présent projet avec suffisamment de soin et de veiller à sa lisibilité dans les deux langues. En vertu des articles 47 et 48 des lois sur le Conseil d'État, les textes doivent être soumis à la section de législation dans la langue ou dans les langues où ils doivent être promulgués ou arrêtés. Les textes soumis à l'avis de la section de législation doivent donc être corrects sur le plan linguistique. Il ne peut être laissé à la section de législation le soin de se substituer aux auteurs du projet pour combler les lacunes fondamentales que ce dernier présente du point de vue de la concordance entre les deux versions linguistiques.

Le grand nombre de demandes d'avis que la section de législation est appelée à examiner, combiné à l'ampleur et à la complexité générale croissante des projets qui sont soumis ne lui permet plus de consacrer un temps démesuré à la formulation d'observations relatives à la rédaction peu soignée des projets, comme c'est à nouveau le cas pour le projet à l'examen.

Le Conseil d'État se verra dès lors contraint, si le cas se présente encore, de constater que des projets à ce point négligés ne sont pas en état d'être examinés, de sorte que la demande d'avis sera considérée comme irrecevable. Il appartiendra alors aux auteurs du projet de consacrer l'attention nécessaire à la qualité du projet avant de le soumettre à nouveau pour avis.

La Région de Bruxelles-Capitale est dès lors instamment priée, y compris dans son propre intérêt, de veiller à ne soumettre désormais que des projets soigneusement revus.

PORTÉE

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de modifier l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie' (ci-après : le code), principalement en ce qui concerne les performances énergétiques des bâtiments.

Les modifications sont en partie dictées par les objections de la Commission européenne relatives à la transposition par la Belgique, et la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, des directives 2010/31/UE⁷ et 2012/27/UE⁸.

Par ailleurs, un certain nombre d'autres modifications sont également apportées.

⁷ Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments'.

⁸ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE'.

4. Les articles 3 à 18 et 31 et 32 concernent les exigences PEB proprement dites.

L'article 19 vise à dispenser les écoles qui ont rédigé un plan de déplacements scolaires de réaliser en plus un plan de déplacements d'entreprise. L'article 20 vise à préciser la règle en matière d'éclairage public.

Les articles 21 à 23 visent à modifier le cadre relatif à l'agrément et à la certification des professionnels. L'article 24 a pour objet de modifier les conditions dans lesquelles les grandes entreprises sont soumises à l'obligation d'effectuer un audit énergétique.

Les articles 25 à 30 visent à modifier un certain nombre de dispositions relatives à la recherche et à la sanction des infractions à la réglementation en matière de performances énergétiques.

FORMALITÉS

5. L'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire, ainsi qu'à l'établissement du budget' énonce comme suit :

« Sans préjudice des exceptions reprises aux articles 34 à 40 compris du présent arrêté, sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances les avant-projets d'ordonnance, les avant-projets d'arrêté, de circulaire ou de décision pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ou qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ».

Si l'article 10, § 1^{er}, du même arrêté comporte une obligation quelque peu analogue imposant d'obtenir l'accord préalable du ministre du Budget, mais l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté dispose toutefois que « [l]es matières qui ne doivent pas être soumises à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances, sont dispensées de l'accord du Ministre du Budget ».

Il ressort de la note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, jointe à la demande d'avis, que le projet n'a pas fait l'objet d'une demande d'avis à l'Inspection des finances ni que l'accord budgétaire a été recueilli, pour le motif qu'il n'y aurait pas d'incidence sur le budget. Or, le projet comporte un certain nombre de dispositions relatives à des frais de dossier et à des amendes⁹ qui peuvent avoir bel et bien une influence sur le budget.

Il appartient aux auteurs du projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalablement à l'adoption du texte en projet par le Gouvernement. Si l'accomplissement de la formalité précitée devait donner lieu à des modifications du projet, il y aurait lieu de soumettre à nouveau les dispositions modifiées pour avis au Conseil d'État.

⁹ Voir par exemple l'article 28, 3°, du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. Plusieurs dispositions du projet visent à transposer les directives 2010/31/UE et 2012/27/UE, en tenant compte des observations formulées par la Commission européenne. À cet égard, le délégué a fourni un tableau de transposition, qu'il vaudrait mieux intégrer dans l'exposé des motifs ou annexer à celui-ci.

7. En ce qui concerne la conformité des dispositions en projet avec les directives 2010/31/UE et 2012/27/UE, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

7.0. D'une manière générale, il est recommandé d'employer en droit national la terminologie utilisée dans une directive¹⁰, sauf si l'ordre juridique national utilise un autre terme qui relève davantage de l'usage courant et dont la signification correspond à celle du terme de la directive. Dans les autres cas, l'utilisation d'une terminologie qui ne correspondrait pas littéralement à celle de la directive peut être source de confusion. En principe, l'utilisation d'un autre terme est également possible lorsque celui-ci a une signification plus large que le terme utilisé dans la directive et que les dispositions de celle-ci ne s'y opposent pas. Dans ce cas, la réglementation nationale est plus large que la réglementation visée par la directive.

Le texte néerlandais des dispositions en projet doit être aligné sur le texte néerlandais des directives à transposer. C'est ainsi, par exemple, qu'à l'article 2.2.14, § 2*bis*, en projet, du code (article 13, 3°, du projet), il y a lieu d'écrire « die veelvuldig [et non : druk] door het publiek worden bezocht » et que l'article 2.2.17, en projet (article 15 du projet) doit également être adapté.

7.1. La définition de « Consommation zéro énergie » figurant à l'article 2.1.1, 8°, du code, dont la modification est prévue à l'article 4, 4°, du projet, ne correspond pas à la disposition de la directive 2010/31/UE. Dans la directive, il s'agit d'un élément de la définition plus large de « bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle » (article 2, 2, de la directive), qui fait référence à l'annexe I de la directive (« Cadre général commun pour le calcul de la performance énergétique des bâtiments »). Cette définition plus large, comportant une référence à l'annexe correspondante (annexe 2.1 du code), fait défaut.

7.2. La définition d'« installation technique » figurant à l'article 2.1.1, 23°, du code, que modifie l'article 4, 8°, de l'ordonnance à adopter constitue la transposition de la définition de « système technique de bâtiment », figurant à l'article 2, 3, de la directive 2010/31/UE, mais comporte un certain nombre d'éléments qui ne figurent pas dans cette disposition (ascenseurs; production et stockage d'électricité), alors que, en revanche, la référence à la production d'eau chaude n'y figure pas.

7.3. L'article 4, 9°, du projet vise à supprimer l'article 2.1.1, 24°, du code qui définit la « Puissance nominale thermique utile », et qui avait transposé la définition de « puissance nominale utile » figurant à l'article 2, 17, de la directive 2010/31/UE.

¹⁰ Pour autant qu'il n'existe pas de discordance entre le texte français et le texte néerlandais de la directive.

L'exposé des motifs justifie cette suppression comme suit :

« La définition de 'puissance' est supprimée car ce terme n'est plus utilisé puisqu'il n'y a plus de limite inférieure de puissance dans la réglementation chauffage PEB ».

Cela signifie que la « puissance nominale » figurant à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2010/31/UE est utilisée pour imposer les inspections périodiques exclusivement aux systèmes dotés d'une chaudière d'une puissance nominale de plus de 20 kW, alors que l'article 2.2.17, § 1^{er}, en projet, du code (article 15 du projet) impose ces contrôles indépendamment de la puissance nominale, de sorte que la définition ne serait plus pertinente.

Il faut cependant constater qu'en ce qui concerne les systèmes de climatisation, l'article 2.2.17, § 2, en projet, du code fait toujours état de la puissance nominale (comme aussi l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2010/31/EU). Il s'ensuit que la définition de « puissance nominale thermique utile » doit être remplacée par la définition de « puissance nominale » figurant à l'article 2, 17, de la directive 2010/31/UE.

7.4. L'article 2.2.1, 2°, du Code, tel qu'il est modifié par l'article 5, 2°, du projet, s'écarte de l'article 4, paragraphe 2, c), de la directive 2010/31/UE. Ainsi, l'exclusion des « unités PEB destinées à des activités agricoles » est plus large que la définition « les bâtiments agricoles non résidentiels présentant une faible demande d'énergie ainsi que les bâtiments agricoles non résidentiels utilisés par un secteur couvert par un accord sectoriel national en matière de performance énergétique » inscrite dans la directive.

7.5. L'article 2.2.14, § 2bis, en projet, du Code (article 13, 3°, du projet) n'est pas conforme à l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2010/31/UE. Ainsi, l'expression « affiché de manière visible pour le public » est moins exigeante que la condition selon laquelle le certificat doit être « affiché à un emplacement et d'une manière clairement visibles pour le public ».

7.6. L'article 2.2.17, § 3, en projet, du Code (article 15 du projet) ne transpose que d'une manière incomplète l'article 16 de la directive 2010/31/UE, qui, en effet, prévoit non seulement la mise à disposition des recommandations au propriétaire ou au locataire du bâtiment, mais aussi celles des résultats du contrôle, dans un rapport d'inspection global. La norme fixée pour ces recommandations, à savoir « des recommandations pour l'amélioration rentable de la performance énergétique du système inspecté », qui peuvent être fondées sur « une comparaison de la performance énergétique du système inspecté avec celle du meilleur système disponible réalisable et celle d'un système de type analogue dont tous les composants concernés atteignent le niveau de performance énergétique exigé par la législation applicable », n'est pas non plus transposée d'une manière fidèle.

7.7. Bien que, selon le délégué, l'article 16 du projet ait pour objet de contribuer à transposer l'article 20 de la directive 2010/31/UE, il semble qu'il existe néanmoins une différence essentielle entre des « mesures nécessaires pour informer les propriétaires ou les locataires de bâtiments ou d'unités de bâtiment des différentes méthodes et pratiques qui contribuent à améliorer la performance énergétique », et leur donner l'accès (sélectif) aux données de déclarations PEB individuelles, de certificats PEB, de rapports d'inspection et de rapports PLAGE « dans le but (...) de garantir la fiabilité des informations lors d'une transaction

immobilière ». La mesure à l'examen n'exclut pas cet accès, mais elle implique en outre que l'article 20 de la directive 2010/31/UE devra être mis en œuvre d'une autre manière.

7.8. Le point 1 de l'annexe 2.1, tel qu'il est modifié par l'article 31, § 1^{er}, de l'ordonnance à adopter, s'écarte davantage de l'annexe I de la directive 2010/31/UE que la version en vigueur. En outre, il manque toujours la mention selon laquelle la performance énergétique d'un bâtiment doit être déterminée sur la base de l'énergie consommée « annuellement ». Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement le fondement juridique de l'alinéa 2, en projet, du point 3 de l'annexe 2.1 (article 31, § 2, 2°, du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. L'article 2 du projet prévoit que l'ordonnance « complète la transposition intégrale des directives (...) ». La formule usuelle s'énonce comme suit : « La présente ordonnance transpose partiellement les directives suivantes : ... »¹¹.

Article 4

9. Tels qu'ils sont formulés, les 2°, 3° et 10° de l'article 4 du projet visent à remplacer l'article 2.1.1, 4°, 5° et 26°, du Code. À l'examen toutefois, seul le texte des définitions proprement dites est chaque fois remplacé, et non le point tout entier. Il convient d'y remédier.

10. Si l'adaptation en projet visée à l'article 4, 4°, du projet est opérée à l'article 2.1.1, 8°, du Code, cette disposition sera grammaticalement incorrecte et pratiquement illisible dans les deux versions linguistiques. On n'aperçoit pas clairement à quels mots se rapporte la nouvelle proposition subordonnée et, partant, sur quoi porte la délégation au Gouvernement.

Article 12

11. Dans le texte néerlandais de l'article 12, 1°, du projet, les mots « in eerst paragraaf » doivent être remplacés par les mots « in de eerste paragraaf ».

12. Dans le texte néerlandais de l'article 2.2.13, § 2, on ajoutera une virgule au segment de phrase inséré par l'article 12, 2°, a), du projet. Il s'agit en effet d'une énumération, dont les différents éléments doivent être séparés par une virgule.

13. Dans le texte néerlandais de l'article 12, 2°, b), du projet, les mots « in de nederlandse versie van tweede lid » doivent être remplacés par les mots « in de Nederlandse

¹¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94 et formule F 4-1-2-1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

versie van de laatste zin van het tweede lid »; de même, dans le texte français, il convient également de préciser que la modification est uniquement apportée à la dernière phrase de l'alinéa 2.

Article 16

14. Lorsque le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prendra l'arrêté d'exécution visé à l'article 2.2.18, en projet, du Code, il devra tenir compte de la protection de la vie privée des personnes agréées ainsi que des propriétaires et utilisateurs des bâtiments concernés par les rapports.

Article 24

15. Dans le texte néerlandais de l'article 24, § 1^{er}, 2°, du projet, on remplacera les mots « de tweede en derde leden » par les mots « het tweede en derde lid ».

Article 26

16. Dans le texte néerlandais de l'article 26, 4°, du projet, on écrira « ingevoegd tussen » au lieu de « vervangen door ».

Article 27

17. À l'article 27, 3°, du projet, il convient de remplacer dans le texte néerlandais les mots « in energie primaire » par les mots « primaire energie ».

Article 28

18. Dans la phrase liminaire du texte néerlandais de l'article 28, 1°, du projet, il y a lieu de remplacer les mots « in eerst lid die § 1 wordt worden » par les mots « in het eerste lid, dat § 1 wordt, worden » et le mot « dor » par le mot « door ».

19. Dans le segment de phrase en projet du texte néerlandais de l'article 2.6.4, § 1^{er}, du Code (article 28, 1°, du projet), on remplacera les mots « het tweede paragraaf » par les mots « paragraaf 2 ».

Article 32

20. Le texte néerlandais de l'article 32, 1°, du projet doit s'énoncer comme suit :

« In de Nederlandse tekst wordt het woord 'schildeel' telkens vervangen door het woord 'constructiedeel' ».

21. Dans le texte néerlandais de l'article 32, 7°, a), du projet, il y a lieu de remplacer les mots « het formule wordt vervangen door het volgende formule » par les mots « de formule wordt vervangen door de volgende formule ».

22. À l'article 32, 7°, b), on remplacera les mots « Econsommation d'énergie primaire » et « Ejaarlijks primair » respectivement par les mots « $E_{\text{consommation d'énergie primaire}}$ » et « $E_{\text{jaarlijks primair}}$ ». Par ailleurs, le remplacement de « kWh/an » par « kWh/m².an » doit être effectué deux fois.

23. Dans le texte français de l'article 32, 7°, c), il convient de remplacer le mot « Adéclaration » par le mot « $A_{\text{déclaration}}$ ».

24. Le texte à insérer par l'article 32, 7°, c), doit s'énoncer comme suit :

« $A_{\text{déclaration}}$ est la valeur mentionnée dans la déclaration PEB pour la superficie de l'unité PEB, exprimée en m² ».

Article 33

25. L'article 33 doit figurer dans un nouveau titre III, intitulé « Disposition finale ».

26. Les dispositions visant à corriger des erreurs dans la transposition des directives 2010/31/UE et 2012/27/UE, dont le délai de transposition a expiré, doivent en tout cas entrer en vigueur dans les plus brefs délais. L'entrée en vigueur de ces dispositions ne peut dès lors pas être reportée au 1^{er} janvier 2019. Tel est notamment le cas de l'article 5, des dispositions relatives aux bâtiments rénovés simplement (articles 9, 10 et 12, 1°), de l'article 15, de l'article 24 et de l'article 25.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT