



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.208/3
van 25 april 2018

avis 63.208/3
du 25 avril 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de voor
de verwarmingssystemen en
klimaatregelingssystemen van
gebouwen geldende EPB-eisen
bij hun installatie en tijdens
hun uitbatingperiode'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
exigences PEB applicables aux
systèmes de chauffage et aux
systèmes de climatisation pour
le bâtiment lors de leur
installation et pendant leur
exploitation'

Op 23 maart 2018 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 ‘betreffende de voor de verwarmingssystemen en klimaatregelingssystemen van gebouwen geldende EPB-eisen bij hun installatie en tijdens hun uitbatingperiode’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2018.

*

Le 23 mars 2018, 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 ‘relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage et aux systèmes de climatisation pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 avril 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 25 avril 2018.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot het invoeren van een nieuwe regeling inzake de energieprestatievoorschriften voor gebouwen (hierna: EPB-eisen), meer bepaald voor de verwarmings- en klimaatregelingssystemen.

Hoofdstuk 1 bevat definities en bepalingen met betrekking tot het toepassingsgebied.

Hoofdstuk 2 betreft de eisen die worden gesteld aan verwarmingsketels, met name specifieke voorschriften betreffende de staat van de leidingen voor de afvoer van de verbrandingsgassen en van de leidingen voor de aanvoer van de verbrandingslucht (afdeling 1), de onderdruk van de leiding voor de afvoer van verbrandingsgassen (afdeling 2), de openingen voor de verbrandingscontrole (afdeling 3), de verbranding en de emissie (afdeling 4), de ventilatie van de plaats waar zich een waterverwarmingstoestel op gas of een verwarmingsketel bevindt (afdeling 5), de koolstofmonoxideconcentratie in de omgevingslucht van het lokaal waar zich een waterverwarmingstoestel op gas of een verwarmingsketel bevindt (afdeling 6) en de veiligheidsinrichtingen van waterverwarmingstoestellen op gas en verwarmingsketels (afdeling 7).

Hoofdstuk 3 omvat de technische eisen voor de verwarmingssystemen, in het bijzonder wat betreft de energiemeting (afdeling 1), de energieboekhouding (afdeling 2), de documenten betreffende het verwarmingssysteem (afdeling 3), de dimensioneringsnota van de verwarmingsketels (afdeling 4), de thermische isolatie van leidingen en accessoires van het verwarmingssysteem (afdeling 5), de regeling van de verwarmingssystemen (afdeling 6), de verdeling van de verwarmingswater- en luchtdistributie (afdeling 7), de variatie in het luchtdebiet naargelang de reële bezetting (afdeling 8) en de warmteterugwinning op dubbel flux ventilatie-eenheden (afdeling 9).

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de technische eisen voor klimaatregelingssystemen, in het bijzonder wat betreft de energiemeting (afdeling 1), de energieboekhouding (afdeling 2), het logboek (afdeling 3), de dimensioneringsnota van de koelinstallaties (afdeling 4), de thermische isolatie van ijswaterleidingen en -accessoires (afdeling 5), de verdeling van de ijswater- en luchtdistributie (afdeling 6) en de variatie in het luchtdebiet naargelang de reële bezetting (afdeling 7).

Hoofdstuk 5 bevat de criteria om bij Leefmilieu Brussel¹ afwijkingen te verkrijgen van de EPB-eisen voor verwarmings- en klimaatregelingssystemen (afdeling 1), alsook de procedure voor het onderzoek van verzoeken tot afwijking (afdeling 2) en de beroepsprocedure (afdeling 3).

Hoofdstuk 6 bevat opheffingsbepalingen met betrekking tot de bestaande regeling inzake EPB-eisen voor verwarmings- en klimaatregelingssystemen, namelijk de artikelen 17 en 18, § 1, tweede lid, en punt 1.5.6 van bijlage 8 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’, de hoofdstukken 1, 2 en 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2010 ‘betreffende de voor de verwarmingssystemen van gebouwen geldende EPB-eisen bij hun installatie en tijdens hun uitbatingsperiode’ en de hoofdstukken 1, 2 en 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 ‘betreffende het onderhoud en de controle van klimaatregelingssystemen en betreffende de geldende EPB-eisen bij hun installatie en tijdens hun uitbating’ (afdeling 1). Het te nemen besluit, alsook een aantal rechtsgrondbepalingen ervan, treden in werking op 1 januari 2019 (afdeling 2).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 2.2.15 en 2.2.16, § 2, tweede en derde lid, van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het Wetboek), onder voorbehoud van hetgeen wordt uiteengezet in de opmerkingen 11.1 en 11.2.

De voornoemde rechtsgrondbepalingen zijn evenwel nog niet in werking getreden. De inwerkingtreding van de artikelen 2.2.15 en 2.2.16, alsook van de artikelen 2.6.2 en 4.2.2 (ten dele) van het Wetboek wordt geregeld bij artikel 6.2.1 van het ontworpen besluit. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 4.4.1 van het Wetboek.

VORMVEREISTEN

4. Bij het ontwerp worden niet-geharmoniseerde technische voorschriften vastgesteld in de zin 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’.² Bijgevolg moet het ontwerp worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5 van die

¹ Met die benaming wordt vooruitgelopen op de nieuwe naam voor het huidige Brussels Instituut voor Milieubeheer, die wordt ingevoerd bij een ontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot wijziging van de benaming van het Brussels Instituut voor het Milieubeheer’, dat reeds werd aangenomen in de bevoegde commissie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (*Parl.St. Bru.H.Parl.* 2017-18, nr. A-500/2). De stellers van het ontwerp moeten er dan ook op toezien dat het te nemen besluit niet eerder in werking treedt dan die beoogde ordonnantie.

² Het betreft zowel “technische specificaties” in de zin van artikel 1, lid 1, c), van de richtlijn, die gelden bij de installatie, als “andere eisen” in de zin van artikel 1, lid 1, d), van de richtlijn, die ook gelden ter bescherming van de consument en het leefmilieu tijdens de verdere levenscyclus van de installaties.

richtlijn en moeten de in artikel 6 bepaalde wachttermijnen in acht worden genomen. Van die aanmelding en het respecteren van de wachttermijn moet melding worden gemaakt in de aanhef.

5. Artikel 283, lid 2, van de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014 (hierna: de Associatie-overeenkomst), houdt in dat de verdragsluitende partijen ernaar streven een *notice and comment*-verplichting in te voeren die erop neerkomt dat maatregelen van algemene strekking vooraf worden bekendgemaakt met een toelichting, zodat belanghebbenden redelijke mogelijkheden en met name voldoende tijd wordt geboden om commentaar te leveren op de voorgestelde maatregelen.

In afwachting van de invoering van een dergelijke verplichting zou alvast moeten worden voorzien in een effectieve en voldoende transparante consultatie over de ontworpen regeling.³ Een dergelijke consultatie moet op een niet-discriminerende wijze gebeuren, zodat het bestaan ervan voldoende bekend is en alle belanghebbenden ook daadwerkelijk eraan kunnen participeren.⁴

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde voorafgaande vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7.1. Met het ontworpen besluit wordt de (gedeeltelijke) omzetting beoogd van artikel 8 van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’ en van de artikelen 9 en 10 van 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’. Daarvan moet melding worden gemaakt in een nieuw artikel 1.

³ Dat geldt des te meer voor de verplichting vervat in artikel 283, lid 2, b), van de Associatie-overeenkomst, om belanghebbenden redelijke mogelijkheden en met name voldoende tijd te bieden om commentaar te leveren op de voorgestelde maatregelen. Die verplichting hangt immers niet af van het “streven” van de verdragspartijen.

⁴ Vergelijk met betrekking tot de *notice and comment*-procedure die moest worden uitgewerkt ter omzetting van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn)’ en de opmerkingen daarover, onder meer in adv.RvS 60.142/3 van 20 oktober 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2016 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’, opmerking 3, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 983/1, 51-54 en in adv.RvS 61.050/3 van 28 maart 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 ‘houdende bepaling van het aantal particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties dat kan worden erkend en houdende de opstelling van het frequentieplan en de vaststelling van de frequentiepakketten die ter beschikking worden gesteld van de particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties’, opmerking 5.

7.2. Artikel 283, lid 1, b), van de Associatie-overeenkomst schrijft voor dat de bekendmaking van besluiten met een algemene strekking “een toelichting beva[t] ten aanzien van het doel en de motivering ervan”.

Mede om die reden is het raadzaam om samen met het te nemen besluit een verslag aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering⁵ bekend te maken.⁶ In dat verslag kan ook een concordantie- en een rechtsgrondentabel worden opgenomen.

8. In het ontwerp wordt herhaaldelijk verwezen naar allerlei normaliseringsstandaarden, in de vorm van NBN en EN-normen.

8.1. Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking.⁷ Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet in overeenstemming met artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

8.2. Bijkomend moet overigens worden opgemerkt dat voor de meeste van de technische normen die in het ontwerp worden vermeld, geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan private normeringsinstanties, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instanties wordt bepaald.

⁵ Dit verslag kan in grote mate gesteund zijn op hetgeen reeds voorkomt in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

⁶ Ook het advies van de Raad van State moet in dat geval worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, vierde zin, van de wetten op de Raad van State.

⁷ Zie in dat verband overigens de gids bestemd voor regelgevende overheden, opgesteld door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, aangaande het verwijzen naar normen in technische regelgeving, beschikbaar op <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/verwijzen-naar-normen>.

9. De indeling en de nummering van de artikelen laat te wensen over. Nog afgezien van het gegeven dat het gebruik van een decimale nummering van de artikelen het vlot terugvinden van een willekeurig artikel bemoeilijkt, zijn er nog de volgende meer specifieke tekortkomingen:

- In de Franse tekst wordt bijna steeds “§ 1” vermeld in plaats van “§ 1^{er}”.
- In de Nederlandse tekst van artikel 1.2.3 ontbreekt de vermelding van § 1.
- Artikel 3.10.1 moet worden vernummerd tot artikel 3.9.1.
- In de artikelen 6.1.2 en 6.1.3 verwijze men met Romeinse cijfers naar de op te heffen hoofdstukken van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2010 en 15 december 2011.
- In de Nederlandse tekst van bijlage 1 moet punt 2.5 worden vernummerd tot punt 2.4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. Het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de wetten op de Raad van State. Het zevende lid van de aanhef moet in die zin worden gecorrigeerd.

Artikelen 6.1.2 en 6.1.3

11. De opheffingsbepalingen met betrekking tot de bestaande regeling lijken niet helemaal te sporen met de draagwijdte van de ontworpen regeling.

11.1. De opheffing van hoofdstuk 9 (lees: IX) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2010 (artikel 6.1.2 van het ontwerp) omvat artikel 63 van dat besluit. Die bepaling bevat een overgangsregeling met betrekking tot hoofdstuk 3 (lees: III) van dat besluit, dat echter niet wordt opgeheven bij het te nemen besluit.⁸ Dat artikel 63 moet dan ook worden uitgezonderd van de ontworpen opheffingsbepaling, temeer daar de in de aanhef vermelde bepalingen geen rechtsgrond bieden voor de opheffing ervan.

⁸ Dat gebeurt wel bij artikel 7.2.1 van het eveneens om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de controle en het onderhoud van verwarmings- en klimaatregelingssystemen en betreffende de erkenning van de personen die deze handelingen uitvoeren’ (63.209/3).

11.2. Hetzelfde probleem rijst voor de opheffing van hoofdstuk 8 (lees: VIII) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 (artikel 6.1.3 van het ontwerp), dat artikel 37 van dat besluit omvat. Die bepaling bevat een overgangsregeling met betrekking tot artikel 15 van dat besluit, dat echter niet wordt opgeheven bij het te nemen besluit.⁹ De ontworpen opheffingsbepaling moet dan ook worden beperkt tot artikel 38 van het voormelde besluit van 15 december 2011, temeer daar de in de aanhef vermelde bepalingen geen rechtsgrond bieden voor de opheffing van dat artikel 37.

*

⁹ Dat gebeurt wel bij artikel 7.2.2 van het voormelde ontwerp 63.209/3.

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'instaurer une nouvelle réglementation relative aux prescriptions en matière de performance énergétique de bâtiments (ci-après : exigences PEB), plus précisément pour les systèmes de chauffage et de climatisation.

Le chapitre 1^{er} contient des définitions et des dispositions relatives au champ d'application.

Le chapitre 2 concerne les exigences auxquelles sont soumises les chaudières, notamment des prescriptions spécifiques concernant l'état des conduits d'évacuation des gaz de combustion et des conduits d'amenée d'air comburant (section 1^{re}), la dépression du conduit d'évacuation des gaz de combustion (section 2), les orifices de mesures de combustion (section 3), la combustion et les émissions (section 4), la ventilation du local où se trouve un chauffe-eau au gaz ou une chaudière (section 5), la teneur en monoxyde de carbone dans l'air ambiant du local où se trouve un chauffe-eau au gaz ou une chaudière (section 6) et les dispositifs de sécurité des chauffe-eau au gaz et des chaudières (section 7).

Le chapitre 3 contient les exigences techniques relatives aux systèmes de chauffage, plus particulièrement en ce qui concerne le comptage énergétique (section 1^{re}), la comptabilité énergétique (section 2), les documents relatifs au système de chauffage (section 3), la note de dimensionnement des chaudières (section 4), l'isolation thermique des conduits et accessoires du système de chauffage (section 5), la régulation des systèmes de chauffage (section 6), le partitionnement de la distribution d'eau de chauffage et d'air (section 7), la variation du débit d'air selon l'occupation réelle (section 8) et la récupération de chaleur sur les unités de ventilation double flux (section 9).

Le chapitre 4 porte sur les exigences techniques relatives aux systèmes de climatisation, plus particulièrement en ce qui concerne le comptage énergétique (section 1^{re}), la comptabilité énergétique (section 2), le carnet de bord (section 3), la note de dimensionnement des installations de réfrigération (section 4), l'isolation thermique des conduits et accessoires d'eau glacée (section 5), le partitionnement de la distribution d'eau glacée et d'air (section 6) et la variation du débit d'air selon l'occupation réelle (section 7).

Le chapitre 5 contient les critères permettant l'obtention de dérogations aux exigences PEB des systèmes de chauffage et de climatisation auprès de Bruxelles

Environnement¹ (section 1^{re}), ainsi que la procédure d'instruction des requêtes de dérogation (section 2) et la procédure de recours (section 3).

Le chapitre 6 contient des dispositions abrogatoires relatives à la réglementation actuelle en matière d'exigences PEB des systèmes de chauffage et de climatisation, à savoir les articles 17 et 18, § 1^{er}, alinéa 2, et le point 1.5.6 de l'annexe 8 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', les chapitres 1^{er}, 2 et 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2010 'relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation' et les chapitres 1^{er}, 2 et 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 'relatif à l'entretien et au contrôle des systèmes de climatisation et aux exigences PEB qui leur sont applicables lors de leur installation et pendant leur exploitation' (section 1^{re}). L'arrêté envisagé, ainsi que plusieurs dispositions lui procurant un fondement juridique, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (section 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 2.2.15 et 2.2.16, § 2, alinéas 2 et 3, de 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), sous réserve des observations formulées aux points 11.1 et 11.2.

Les dispositions précitées procurant le fondement juridique ne sont toutefois pas encore entrées en vigueur. L'article 6.2.1 de l'arrêté en projet règle l'entrée en vigueur des articles 2.2.15 et 2.2.16, ainsi que des articles 2.6.2 et 4.2.2 (en partie) du code. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 4.4.1 du code.

FORMALITÉS

1. Le projet fixe des règles techniques non harmonisées au sens 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'². Par conséquent, le projet doit être notifié à la Commission européenne conformément à l'article 5 de cette directive et les délais d'attente

¹ Cette dénomination anticipe la nouvelle dénomination de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, instaurée par un projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant la dénomination de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', qui a déjà été adopté au sein de la commission compétente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-18, n° A-500/2). Les auteurs du projet veilleront donc à ce que l'arrêté envisagé n'entre pas en vigueur avant ladite ordonnance.

² Il s'agit tant des « spécifications techniques » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, c), de la directive, qui s'appliquent lors de l'installation, que des « autres exigences » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, d), de la directive, qui s'appliquent également en vue de protéger le consommateur et l'environnement pendant la durée de vie ultérieure des installations.

prévus à l'article 6 doivent être respectés. Le préambule doit mentionner cette notification et le respect du délai d'attente.

5. L'article 283, paragraphe 2, de l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014 (ci-après : l'Accord d'association), prévoit que les parties contractantes visent à instaurer une obligation de notification et d'information, qui requiert de publier à l'avance des mesures d'application générale, y compris une explication, de sorte que les personnes intéressées disposent de possibilités raisonnables de présenter leurs observations sur les propositions de mesures, en veillant en particulier à leur accorder un délai suffisant pour ce faire.

En attendant l'instauration d'une telle obligation, il faudrait en tout cas prévoir une consultation efficace et suffisamment transparente concernant la réglementation en projet³. Une telle consultation doit être mise en œuvre d'une manière non discriminatoire, de sorte que son existence soit suffisamment connue et que toutes les parties intéressées puissent réellement y participer⁴.

6. Si les formalités préalables susmentionnées devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7.1. L'arrêté en projet vise la transposition (partielle) de l'article 8 de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments' et des articles 9 et 10 de la 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'. Il faut le mentionner dans un nouvel article 1^{er}.

³ Il en va spécialement ainsi de l'obligation inscrite à l'article 283, paragraphe 2, b) de l'Accord d'association d'offrir aux personnes intéressées des possibilités raisonnables de présenter leurs observations sur les propositions de mesures, en veillant en particulier à leur accorder un délai suffisant pour ce faire. En effet, cette obligation ne dépend pas de la « volonté » des parties contractantes.

⁴ Comparer avec la procédure de notification et d'information qui devait être élaborée pour transposer l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive autorisation)' et les observations à ce sujet, notamment dans l'avis C.E. n° 60.142/3 du 20 octobre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties', observation 3, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-17, n° 983/1, pp. 51-54 et dans l'avis C.E. n° 61.050/3 du 28 mars 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2017 'houdende bepaling van het aantal particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties dat kan worden erkend en houdende de opstelling van het frequentieplan en de vaststelling van de frequentiepakketten die ter beschikking worden gesteld van de particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties', observation 5.

7.2. L'article 283, paragraphe 1, b), de l'Accord d'association prescrit que la publication d'arrêtés de portée générale « [explique] l'objectif visé et [soit] motivée ».

Pour ce motif également, il est conseillé de publier ⁵ en même temps que l'arrêté envisagé un rapport au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁶. Un tableau de concordance et un tableau des fondements juridiques peuvent également être insérés dans ce rapport.

8. À plusieurs reprises, le projet fait référence à toutes sortes de standards de normalisation, sous la forme de normes NBN et EN.

8.1. Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges et européennes font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi spéciale déroge à la publication usuelle au Moniteur belge, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle ⁷. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française et néerlandaise des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à des normes qui ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont dès lors pas opposables à tous. Dans ces conditions, il semble incompatible avec l'article 190 de la Constitution que la norme concernée ne soit pas mise à la disposition de tous les citoyens dans la langue néerlandaise et de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au Moniteur belge.

8.2. Subsidiairement, il convient d'observer par ailleurs que le projet ne mentionne pas une version déterminée pour la plupart des normes techniques qui y sont citées, ce qui peut être source d'insécurité juridique. Si une référence dynamique est visée, en d'autres termes une référence à d'éventuelles versions futures, il s'agit d'une délégation de pouvoir réglementaire illicite à des organismes de normalisation privés, puisque le contenu futur de ces normes techniques est fixé par ces organismes.

⁵ Ce rapport peut se fonder dans une large mesure sur ce qui figure déjà dans la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶ Dans ce cas, l'avis du Conseil d'État doit également être publié conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, des lois sur le Conseil d'État.

⁷ Voir par ailleurs à ce sujet le guide destiné aux autorités réglementaires, rédigé par le Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie, intitulé « Référencer aux normes dans les réglementations techniques », disponible sur <https://economie.fgov.be/fr/publications/referer-aux-normes-dans-les>.

9. La division et la numérotation des articles laissent à désirer. Indépendamment du fait que l'utilisation d'une numérotation décimale des articles ne permet pas de retrouver facilement un article quelconque, les manquements plus spécifiques suivants ont encore été constatés :

- Le texte français mentionne presque toujours « § 1 » au lieu de « § 1^{er} ».
- Dans le texte néerlandais de l'article 1.2.3, la mention « § 1 » fait défaut.
- L'article 3.10.1. sera renuméroté article 3.9.1.
- Dans les articles 6.1.2 et 6.1.3, on visera en chiffres romains les chapitres à abroger des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des 3 juin 2010 et 15 décembre 2011.
- Dans le texte néerlandais de l'annexe 1^{re}, le point 2.5 sera renuméroté point 2.4.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. L'avis du Conseil d'État, section de législation, a été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non : 1^o) des lois sur le Conseil d'État. Le septième alinéa du préambule sera corrigé en ce sens.

Articles 6.1.2 et 6.1.3

11. Les dispositions abrogatoires relatives à la réglementation existante ne paraissent pas conformes en tous points à la portée des mesures envisagées.

11.1. L'abrogation du chapitre 9 (lire : IX) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2010 (article 6.1.2 du projet) inclut l'article 63 de cet arrêté. Cette disposition contient un régime transitoire relatif au chapitre 3 (lire : III) de cet arrêté, qui n'est toutefois pas abrogé par l'arrêté envisagé⁸. Cet article 63 doit donc être exclu de la disposition abrogatoire en projet, d'autant que les dispositions mentionnées dans le préambule ne procurent pas de fondement juridique à son abrogation.

⁸ Ce que fait néanmoins l'article 7.2.1. du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au contrôle et à l'entretien des systèmes de chauffage et de climatisation et à l'agrément des personnes qui réalisent ces actes' (63.209/3), également soumis pour avis.

11.2. Le même problème se pose en ce qui concerne l'abrogation du chapitre 8 (lire : VIII) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 (article 6.1.3 du projet), qui comporte l'article 37 dudit arrêté. Cette disposition contient un régime transitoire relatif à l'article 15 de cet arrêté, qui n'est toutefois pas abrogé par l'arrêté envisagé⁹. La disposition abrogatoire en projet doit dès lors être limitée à l'article 38 de l'arrêté du 15 décembre 2011 précité, d'autant que les dispositions mentionnées dans le préambule ne procurent pas de fondement juridique à l'abrogation de cet article 37.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁹ Ce que fait néanmoins l'article 7.2.2 du projet 63.209/3 précité.