



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.210/3
van 25 april 2018

avis 63.210/3
du 25 avril 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende het Plan
voor Lokale Actie voor het
Gebruik van Energie'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
Plan Local d'Action pour la
Gestion Énergétique'

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 het Plan voor Lokale Actie voor het Gebruik van Energie’.

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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

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 au Plan Local d'Action pour la Gestion Énergétique’.

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 Jo BAERT, président de chambre.

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot het vaststellen van nadere regels met betrekking tot de inhoud en de tenuitvoerlegging van het Plan voor Lokale Actie voor het Gebruik van Energie (hierna: PLAGE).

Hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen in de vorm van definities (artikel 1), de algemene verplichting voor het orgaan en de PLAGE-revisor om hun verplichtingen na te komen volgens het PLAGE-protocol dat Leefmilieu Brussel vaststelt (artikel 2, § 1) en om binnen de twaalf maanden na inwerkingtreding van dit besluit aan Leefmilieu Brussel basisinformatie te bezorgen (artikel 2, § 2), alsook een verplichting voor de netbeheerder om aan het orgaan dat eigenaar is van de gebouwen toegang te verlenen tot de verbruiksgegevens (artikel 3).

Hoofdstuk 2 strekt tot het bepalen van de inhoud van het actieplan voor het energiebeheer. Het plan valt uiteen in een beschrijvende eerste fase, waarvan de onderdelen verder beschreven worden in bijlagen 1 tot 4, die uitmondt in het formuleren van becijferde doelstellingen (afdeling 1), en een tweede fase met een evaluatie van de uitvoering van het plan (afdeling 2).

Hoofdstuk 3 omvat een aantal verplichtingen die worden opgelegd aan de PLAGE-revisor. Dat is een onafhankelijke expert die door het orgaan wordt aangesteld (artikel 16) en belast wordt met de opvolging van het actieprogramma (artikel 17). Hij heeft een discretieplicht (artikel 18).

Hoofdstuk 4 omvat de verplichtingen van de PLAGE-coördinator (artikel 19) en van het orgaan dat de PLAGE-coördinator aanstelt (artikel 20).

Hoofdstuk 5 omvat regels met betrekking tot de “specifieke opleiding betreffende de implicaties van het PLAGE”, met de minimuminhoud van de opleiding (artikel 21 en bijlage 5), de procedure voor de erkenning van een opleidingsorgaan (artikel 22 en bijlage 6), de verplichtingen van het opleidingsorgaan (artikel 23), de opschorting en intrekking van de erkenning van opleidingsorganen (artikel 24) en de beroepsprocedure (artikel 25).

Hoofdstuk 6 voorziet in twee mogelijkheden om vrijgesteld te worden van de PLAGE-verplichtingen, namelijk in het geval het orgaan een gelijkwaardig systeem heeft opgezet, al dan niet in overeenstemming met de ISO 50001-norm (artikel 26), of indien het orgaan over een geldige energieaudit van de milieuvergunning beschikt dat betrekking heeft op een aanzienlijk deel van het vastgoedpark van het orgaan (artikel 27).

Hoofdstuk 7 bevat een overgangsbepaling waardoor de PLAGE-opleiding die Leefmilieu Brussel aanbiedt van rechtswege wordt erkend in afwachting van de organisatie van een erkende opleiding in dezelfde taal door een erkende opleidingsinstelling (artikel 28), en regelt de inwerkingtreding op 1 maart 2019 van dit ontwerp en een aantal bepalingen van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het Wetboek) die verband houden met het PLAGE; het gaat meer bepaald om de artikelen 2.2.21 tot 2.2.25, 2.4.3, 2.6.3 en 2.6.6 van de ordonnantie (artikel 29).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen van het Wetboek, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. Bij artikel 2.2.23, § 7, van het Wetboek wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om bepalingen vast te stellen met betrekking tot het opstellen en uitvoeren van het PLAGE, zoals het vastleggen van de lijst van maatregelen die in het PLAGE kunnen voorkomen, het bepalen van de kwaliteitscriteria waaraan de verslagen van de PLAGE-revisor moeten voldoen en de inhoud en de modaliteiten van de opleiding tot PLAGE-coördinator. Die bepaling vormt de rechtsgrond voor hoofdstuk 2 van het ontworpen besluit, maar ze biedt geen rechtsgrond voor het opleggen van verplichtingen aan de distributienetbeheerders. Ook de elektriciteit- en gasordonnanties¹ lijken niet meteen een verplichting te bevatten voor de distributienetbeheerders om verbruiksgegevens ter beschikking te stellen. Een dergelijke bepaling zou als openbardienstverplichting kunnen worden opgelegd, maar vermits de openbardienstverplichtingen in de gas- elektriciteitsordonnanties zelf worden opgelijst en die verplichting daarbij niet wordt vermeld,² kan erin geen rechtsgrond worden gevonden.

3.2. Op basis van artikel 2.2.23, § 7, van het Wetboek kunnen aan de PLAGE-revisor enkel verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot diens verslagen. Artikel 2.5.1, § 1, 6°, van het Wetboek verplicht de Regering echter om die PLAGE-revisoren te onderwerpen aan de toekenning van een erkenning. Ten aanzien van personen die over een erkenning dienen te beschikken kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met toepassing van artikel 2.5.2, § 1, eerste lid, van het Wetboek verplichtingen opleggen. Voor hoofdstuk 3 kan dus rechtsgrond worden gevonden in artikel 2.5.2, § 1, eerste lid, van het Wetboek.

3.3. De verplichtingen van de PLAGE-coördinator in artikel 19 van het ontwerp zijn in essentie de uitwerking van verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2.2.23, § 1, van het Wetboek. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen van het orgaan in artikel 20. Bijgevolg kan worden aanvaard dat voor hoofdstuk 4 rechtsgrond wordt gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming

¹ Ordonnantie van 19 juli 2001 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna: de elektriciteitsordonnantie); ordonnantie van 1 april 2004 ‘betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegnisretributies 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’ (hierna: de gasordonnantie).

² Hoofdstuk IV van de elektriciteitsordonnantie; hoofdstuk V van de gasordonnantie.

der instellingen', gelezen in samenhang met artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'), gelezen in samenhang met voormelde bepaling van het Wetboek.

3.4. Artikel 2.2.23, § 7, van het Wetboek maakt het mogelijk om "de inhoud en de modaliteiten van de opleiding tot PLAGE-coördinator" te bepalen. Hoofdstuk 5 handelt echter over een "specifieke opleiding betreffende de implicaties van het PLAGE", waarvan allerm minst duidelijk is dat ze enkel geldt voor PLAGE-coördinatoren, wat dient te worden verholpen.

De gemachtigde heeft verklaard dat die specifieke opleiding echter niet enkel voor PLAGE-coördinatoren, maar ook voor PLAGE-revisoren zal gelden. Wat dat laatste betreft, kan een beroep worden gedaan op artikel 2.5.2 van het Wetboek, dat de Regering de mogelijkheid biedt een specifieke opleiding voor PLAGE-revisoren verplicht te maken en dat ook een uitdrukkelijke rechtsgrond bevat voor het vaststellen van de procedure en voorwaarden voor het toekennen, schorsen en intrekken van de erkenning van de opleiding.

Het vergt echter een erg brede lezing van de omschrijving "modaliteiten van de opleiding tot PLAGE-coördinator" om in artikel 2.2.23, § 7, van het Wetboek rechtsgrond te zien voor het vaststellen van vergelijkbare regels wat de opleidingen voor PLAGE-coördinatoren betreft.

3.5. Er lijkt ook geen rechtsgrond te zijn voor de vrijstellingen die worden toegekend in de artikelen 26 en 27 van het ontwerp.

Uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, volgt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn, zonder ooit de ordonnanties zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. De ordonnantiegever heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij artikel 2.2.23, § 2, tweede lid, eerste streepje, van het Wetboek gemachtigd om het toepassingsgebied van de regeling te beperken *in functie van de oppervlakte van het gebouw* (zie artikel 4 van het ontwerp). Daaruit volgt echter dat voor het bepalen van vrijstellingen op grond van andere criteria geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 2.2.23 van de ordonnantie.

4. Gelet op de hiervoor geschetste rechtsgrondproblemen zal, vooraleer het ontworpen besluit aan te nemen, eerst in een deugdelijke rechtsgrond voor alle bepalingen ervan moeten worden voorzien. De navolgende opmerkingen worden met dat voorbehoud gemaakt.

VORMVEREISTEN

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 vormvereiste 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 de artikelen 5, 7 en 8 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.

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.

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.

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.

8. Uit de artikelen 1, 5°, en 23 van het ontwerp blijkt dat het opleidingsprotocol bindende voorschriften bevat die door Leefmilieu Brussel worden vastgesteld. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

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 zesde lid van de aanhef moet in die zin worden gecorrigeerd.

Artikel 2

11. In het opschrift van artikel 2 van het ontwerp moet het woord “bekendmakingstermijn” vervangen worden door “registratietermijn”. Dat artikel handelt immers veeleer over de termijn die het orgaan heeft om informatie over zijn vastgoedpark te laten registreren bij Leefmilieu Brussel.

Opschrift hoofdstuk 7

12. Het opschrift van hoofdstuk 7 moet worden beperkt tot “Overgangs- en slotbepalingen”.

*

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 de fixer les modalités relatives au contenu et à l'exécution du Plan local d'action pour la Gestion énergétique (ci-après : PLAGE).

Le chapitre 1^{er} contient des dispositions générales sous la forme de définitions (article 1^{er}), l'obligation générale pour l'organisme et le réviseur PLAGE de remplir leurs obligations selon le protocole PLAGE, fixé par Bruxelles Environnement (article 2, § 1^{er}) et de fournir les informations de base à Bruxelles Environnement dans les douze mois de l'entrée en vigueur de cet arrêté (article 2, § 2), ainsi qu'une obligation pour le gestionnaire du réseau de donner accès aux données de consommation à l'organisme, qui est propriétaire des bâtiments (article 3).

Le chapitre 2 vise à déterminer le contenu du plan d'action pour la gestion énergétique. Le plan se compose d'une première phase descriptive, dont les éléments sont décrits plus avant dans les annexes 1^{re} à 4, qui débouche sur la formulation d'objectifs chiffrés (section 1), et d'une deuxième phase comportant une évaluation de l'exécution du plan (section 2).

Le chapitre 3 contient un certain nombre d'obligations imposées au réviseur PLAGE. Il s'agit d'un expert indépendant désigné par Bruxelles Environnement (article 16) et chargé du suivi du programme d'actions (article 17). Il a un devoir de discrétion (article 18).

Le chapitre 4 comprend les obligations du coordinateur PLAGE (article 19) et de l'organisme qui le désigne (article 20).

Le chapitre 5 contient des règles concernant la « formation spécifique relative aux implications du PLAGE », incluant le contenu minimum de la formation (article 21 et annexe 5), la procédure de reconnaissance d'un organisme de formation (article 22 et annexe 6), les obligations de l'organisme de formation (article 23), la suspension et le retrait de la reconnaissance des organismes de formation (article 24) et la procédure de recours (article 25).

Le chapitre 6 prévoit deux possibilités de dispense des obligations PLAGE, à savoir lorsque l'organisme a mis sur pied un système équivalent, conforme ou non à la norme ISO 50001 (article 26), ou si l'organisme dispose d'un audit énergétique valable du permis d'environnement, qui porte sur une partie significative de son parc immobilier (article 27).

Le chapitre 7 contient une disposition transitoire reconnaissant de plein droit la formation PLAGE, qu'offre Bruxelles Environnement, dans l'attente de l'organisation d'une

formation reconnue dans la même langue par un organisme de formation agréé (article 28) et fixe au 1^{er} mars 2019 l'entrée en vigueur du projet ainsi qu'un certain nombre de dispositions 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) relatives au PLAGE; il s'agit plus précisément des articles 2.2.21 à 2.2.25, 2.4.3, 2.6.3 et 2.6.6 de l'ordonnance (article 29).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les dispositions du Code mentionnées dans le préambule, sous réserve des observations suivantes.

3.1. L'article 2.2.23, § 7, du Code habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à arrêter des dispositions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre du PLAGE, telles que l'établissement de la liste de mesures qui peuvent figurer dans le PLAGE, la détermination des critères de qualité auxquels doivent répondre les rapports du réviseur PLAGE, ainsi que du contenu et des modalités de la formation du coordinateur PLAGE. Cette disposition constitue le fondement juridique du chapitre 2 de l'arrêté en projet, mais ne procure pas de fondement juridique pour imposer des obligations aux gestionnaires de réseau de distribution. Les ordonnances sur l'électricité et sur le gaz ¹ ne paraissent pas non plus d'emblée obliger les gestionnaires de réseau de distribution de mettre à disposition des données de consommation. Une telle disposition pourrait être imposée à titre d'obligation de service public, mais dès lors que les obligations de service public sont énumérées dans les ordonnances sur le gaz et sur l'électricité mêmes et que cette obligation n'y est pas mentionnée ², on ne peut pas y trouver de fondement juridique.

3.2. Sur la base de l'article 2.2.23, § 7, du Code, seules des obligations relatives à ses rapports peuvent être imposées au réviseur PLAGE. L'article 2.5.1, § 1^{er}, 6°, du Code oblige toutefois le Gouvernement à soumettre ces réviseurs PLAGE à l'octroi d'un agrément. En application de l'article 2.5.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut imposer des obligations à l'égard de personnes devant disposer d'un agrément. Le fondement juridique du chapitre 3 peut par conséquent être trouvé dans l'article 2.5.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code.

3.3. Les obligations du coordinateur PLAGE prévues à l'article 19 du projet constituent essentiellement la mise en œuvre d'obligations qui découlent de l'article 2.2.23, § 1^{er}, du Code. Il en va de même pour les obligations de l'organisme contenues à l'article 20. On peut dès lors admettre que le fondement juridique du chapitre 4 est recherché dans le pouvoir général d'exécution (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné

¹ Ordonnance du 19 juillet 2001 'relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après : l'ordonnance sur l'électricité); 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' (ci-après : l'ordonnance sur le gaz).

² Chapitre IV de l'ordonnance sur l'électricité; chapitre V de l'ordonnance sur le gaz.

avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'), lu en combinaison avec la disposition précitée du Code.

3.4. L'article 2.2.23, § 7, du Code permet de déterminer « le contenu et les modalités de la formation du coordinateur PLAGE ». Or, le chapitre 5 porte sur une « formation spécifique relative aux implications du PLAGE », dont il n'est pas du tout évident qu'elle concerne uniquement les coordinateurs PLAGE, ce à quoi il y a lieu de remédier.

Le délégué a déclaré que cette formation spécifique ne s'appliquera cependant pas aux seuls coordinateurs PLAGE, mais également aux réviseurs PLAGE. Concernant ce dernier point, on peut invoquer l'article 2.5.2 du Code, qui permet au Gouvernement de rendre obligatoire une formation spécifique pour les réviseurs PLAGE et qui contient aussi un fondement juridique exprès pour déterminer la procédure et les conditions d'octroi, de suspension et de retrait de la reconnaissance de la formation.

Une lecture très large de la définition « modalités de la formation du coordinateur PLAGE » est toutefois nécessaire pour voir dans l'article 2.2.23, § 7, du Code un fondement juridique à l'élaboration de règles comparables en ce qui concerne les formations destinées aux réviseurs PLAGE.

3.5. Il ne semble pas non plus exister de fondement juridique aux dispenses accordées par les articles 26 et 27 du projet.

Il découle de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances, sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes ni dispenser de leur exécution. À l'article 2.2.23, § 2, alinéa 2, premier tiret, du Code, le législateur ordonnancier a habilité le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à limiter le champ d'application de la réglementation *en fonction de la superficie du bâtiment* (voir l'article 4 du projet). Il en résulte toutefois que l'article 2.2.23 de l'ordonnance ne peut pas procurer de fondement juridique pour déterminer des dispenses sur la base d'autres critères.

4. Compte tenu des problèmes de fondement juridique évoqués ci-dessus, il faudra d'abord, avant de prendre l'arrêté en projet, prévoir un fondement juridique adéquat pour toutes ses dispositions. Les observations qui suivent sont formulées sous cette réserve.

FORMALITÉS

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 la formalité préalable susmentionnée devait 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) des articles 5, 7 et 8 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}.

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

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.

Pour ce motif notamment, il est conseillé de publier⁵ en même temps que l'arrêté envisagé un rapport au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale⁶. Un tableau de concordance et un tableau des fondements juridiques peuvent également être insérés dans ce rapport.

8. Il ressort des articles 1^{er}, 5^o, et 23 du projet que le protocole de formation contient des prescriptions contraignantes qui sont fixées par Bruxelles Environnement. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

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 sixième alinéa du préambule sera corrigé en ce sens.

Article 2

11. Dans l'intitulé de l'article 2 du projet, on remplacera les mots « période de manifestation » par les mots « délai d'enregistrement ». En effet, cet article porte davantage sur le délai dont dispose l'organisme pour faire enregistrer les informations relatives à son parc immobilier auprès de Bruxelles Environnement.

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.

Intitulé du chapitre 7

12. L'intitulé du chapitre 7 doit se borner à mentionner « Dispositions transitoires et finales ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT