



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.468/3
van 4 januari 2021

avis 68.468/3
du 4 janvier 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering,
belast met energie 'tot
wijziging van het ministerieel
besluit van 24 juli 2008 tot
vaststelling van de regels voor
berekening van de
transmissieverliezen'

un projet d'arrêté du Ministre
du Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale, chargé
de l'Énergie 'modifiant l'arrêté
ministériel du 24 juillet 2008
déterminant les règles pour le
calcul des pertes par
transmission'

Op 11 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 juli 2008 tot vaststelling van de regels voor berekening van de transmissieverliezen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 4 januari 2021.

*

Le 11 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 24 juillet 2008 déterminant les règles pour le calcul des pertes par transmission’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 29 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, 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 4 janvier 2021.

*

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 Minister van Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve democratie strekt tot het vervangen van de bijlage bij het ministerieel besluit van 24 juli 2008 ‘tot vaststelling van de regels voor berekening van de transmissieverliezen’. Die bijlage bevat de regels voor de berekening van de transmissieverliezen, met specifieke regels voor de berekening van de warmtedoorgangscoefficiënt van wanden van gebouwen (U-waarde), van de warmteoverdrachtscoëfficiënt door transmissie in gebouwen (H-waarde) en van het peil van globale warmte-isolatie (K-peil) (artikel 1).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2021 (artikel 2).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 19 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’, op grond waarvan de minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister) de regels bepaalt voor de berekening van de transmissieverliezen die nodig zijn voor de berekening van de eisen van het voormelde besluit.

In de aanhef wordt ten overvloede ook verwezen naar bijlage XXIII¹ bij het voormelde besluit, die een specifieke delegatie bevat aan de minister met betrekking tot de berekening van de warmtedoorgangscoefficienten (U-waarde), wat een deelaspect betreft van de regels voor de berekening van de transmissieverliezen.

3.2. De voormelde bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 2.2.2, §§ 1 en 3, en 2.2.3, § 1, van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het BWLKE).

¹ Zoals met ingang van 1 januari 2021 ingevoegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 december 2020 ‘houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3.2 moet in het eerste lid van de aanhef worden verwezen naar de artikelen 2.2.2, §§ 1 en 3, en 2.2.3, § 1, van de ordonnantie van 2 mei 2013.

5. Het zesde lid van de aanhef moet worden geplaatst voor het vierde lid, gelet op de chronologische volgorde van de vermelding van de vormvereisten.

Artikel 1

6. In artikel 1 van het ontwerp moet tussen de woorden “de bijlage” en “door de bijlage” de zinsnede “, zoals vervangen bij het ministerieel besluit van 18 januari 2019,” worden ingevoegd.

Artikel 2

7. Overeenkomstig artikel 2 treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 januari 2021. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De EPB-eisen en de ermee samenhangende berekeningsmethoden worden afgedwongen met administratieve geldboeten.² Bijgevolg kunnen dergelijke bepalingen geen uitwerking hebben met terugwerkende kracht. Ze kunnen pas worden toegepast op stedenbouwkundige aanvragen (met het erbij te voegen EPB-voorstel) die worden ingediend vanaf de datum van bekendmaking van het te nemen besluit, aangezien de niet-conformiteit van de EPB-aangifte die na de werken wordt ingediend met de EPB-eisen leidt tot het opleggen van een geldboete. De inwerkingtreding van het te nemen besluit moet in die zin worden aangepast.

² Zie artikel 2.6.1 en bijlage 2.4 van het BWLKE.

Bijlage

8. Er is slechts 1 bijlage bij het ministerieel besluit van 24 juli 2008. In het opschrift van de bijlage bij het ontwerp moet bijgevolg het Romeinse cijfer “IX” worden weggelaten.

9. De bijlage verwijst veelvuldig naar technische normen die niet in het Nederlands beschikbaar zijn.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in 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. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, als 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 verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn.

*

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 Ministre de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative soumis pour avis a pour objet de remplacer l'annexe de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2008 'déterminant les règles pour le calcul des pertes par transmission'. Cette annexe comporte les règles pour le calcul des pertes de transmission, y compris des règles spécifiques pour le calcul du coefficient de transmission thermique des parois des bâtiments (valeur U), du coefficient de transfert thermique par transmission dans les bâtiments (valeur H) et du niveau d'isolation thermique global (niveau K) (article 1^{er}).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2021 (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté ministériel en projet trouve un fondement juridique dans l'article 19 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', sur le fondement duquel le ministre qui a la politique énergétique dans ses attributions (ci-après : le ministre) détermine les règles pour le calcul des pertes par transmission nécessaires au calcul des exigences de l'arrêté précité.

Le préambule vise surabondamment aussi l'annexe XXIII ¹ de l'arrêté précité, qui comporte une délégation spécifique au ministre en ce qui concerne le calcul des coefficients de transmission thermique (valeur U), ce qui constitue un aspect partiel des règles pour le calcul des pertes de transmission.

3.2. Les dispositions précitées trouvent à leur tour un fondement juridique dans les articles 2.2.2, §§ 1^{er} et 3, et 2.2.3, § 1^{er}, 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 COBRACE).

¹ Tel qu'elle a été insérée avec effet au 1^{er} janvier 2021 par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2020 'portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Eu égard à ce qui a été observé au point 3.2, le premier alinéa du préambule visera les articles 2.2.2, §§ 1^{er} et 3, et 2.2.3, § 1^{er}, de l'ordonnance du 2 mai 2013.
5. Le sixième alinéa du préambule sera placé avant le quatrième alinéa, eu égard à l'ordre chronologique de la mention des formalités.

Article 1^{er}

6. À l'article 1^{er} du projet, entre les mots « l'annexe » et les mots « par l'annexe », on insérera le segment de phrase « remplacée par l'arrêté ministériel du 18 janvier 2019 ».

Article 2

7. Conformément à l'article 2, l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2021. Il y a lieu d'observer à cet égard que c'est sous certaines conditions seulement que l'attribution d'un effet rétroactif peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Le non-respect des exigences en matière de PEB et des méthodes de calcul connexes est sanctionné par des amendes administratives². Ces dispositions ne peuvent par conséquent pas produire leurs effets rétroactivement. Elles ne peuvent être appliquées qu'à des demandes d'urbanisme (avec la proposition PEB à y joindre) qui sont introduites à partir de la date de publication de l'arrêté envisagé, dès lors que la non-conformité aux exigences en matière de PEB de la déclaration PEB qui est introduite postérieurement aux travaux conduit à l'infliction d'une amende. L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé doit être adaptée en ce sens.

Annexe

8. L'arrêté ministériel du 24 juillet 2008 ne comporte qu'une annexe. Dans l'intitulé de l'annexe du projet, le chiffre romain « IX » sera par conséquent omis.

² Voir l'article 2.6.1 et l'annexe 2.4 du COBRACE.

9. L'annexe fait à plusieurs reprises référence à des normes techniques qui ne sont pas disponibles en néerlandais.

Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue française, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération.

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 font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi spéciale déroge à la publication 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. 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 visera des normes qui ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont dès lors pas opposables.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME