



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.469/3
van 4 januari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met energie ‘houdende uitvoering van bijlagen XXI en XXII 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 en houdende uitvoering van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energieprestatie van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.469/3
du 4 janvier 2021

sur

un projet d'arrêté du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Énergie ‘portant exécution des annexes XXI et XXII 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 et portant exécution de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie’

Op 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 'houdende uitvoering van bijlagen XXI en XXII 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 en houdende uitvoering van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energieprestatie van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing'.

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 'portant exécution des annexes XXI et XXII 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 et portant exécution de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 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 vaststellen van een aantal aanvullende berekeningsmethodes, om uitvoering te geven aan de nieuwe EPB-eisen in bijlagen XXI en XXII bij 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’.¹

Artikel 1 van het ontwerp bevat een aantal definities met betrekking tot verwante ministeriële besluiten waarnaar wordt verwezen.

Artikel 2 strekt tot de vaststelling van regels voor de bepaling van reductiefactoren voor warmteterugwinning uit de doucheafloop; artikel 3 stelt de regels vast voor de bepaling van de specificaties met betrekking tot de luchtdichtheidsmeting.

Artikel 4 regelt de reductiefactoren voor ventilatie voor vraaggestuurde systemen. Voor residentiële EPB-eenheden gebeurt dit in bijlage 1 bij het ontwerp (paragraaf 1); voor niet-residentiële EPB-eenheden wordt verwezen naar een al bestaande regeling (paragraaf 2).

Artikel 5 beoogt de twee taalversies van de bestaande regeling van de toegankelijkheid van een opening voor intensieve ventilatie vanuit de buitenomgeving van residentiële EPB-eenheden op elkaar af te stemmen, door voor de Franse tekst voortaan te verwijzen naar bijlage 2 bij het ontwerp.

Artikel 6 (en de bijhorende bijlage 3) voeren de berekeningsmethode in voor een systeem genaamd “combilus”. Artikel 7 (en de bijhorende bijlage 4) strekt tot vaststelling van de regels voor de bepaling van de energieprestatie van een systeem van externe warmtelevering in het kader van de EPB-reglementering.

Artikel 8 verwijst naar een bestaande regeling voor de berekening van de prestatiecoëfficiënt (COP_{test}) en de gemiddelde seizoensprestatiefactor (SPF) voor warmtepompen met directe warmtewisseling en warmtepompen die oppervlaktewater, een riolering of het effluent van een rioolwaterzuiveringsinstallatie als warmtebron gebruiken voor EPB-eenheden. Artikel 9 doet hetzelfde voor de in situ meting van het elektrische vermogen van

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’.

de ventilatoren in het kader van de EPB-reglementering en artikel 10 voor de bepaling van de rekenmethode voor de verkoeling van ventilatielucht met een aarde-lucht warmtewisselaar.

Artikel 11 (en de bijhorende bijlage 5) bevatten de berekeningsmethode voor het thermisch rendement van warmteterugwinapparaten.

Artikel 12 verwijst voor de bepaling van de hulpvariabele L in de niet-residentiële EPB-eenheden naar een bestaande regeling.

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2021 (artikel 13).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit wordt blijkens de aanhef gezocht in de paragrafen (lees: punten) 7.8.6, 7.8.9, 9.2.1, 9.3.1, 10.2.2, 10.2.3.2.4, 10.3.2, 10.3.3.4.2, 14.3, 14.4 en bijlage G, lid 3, van bijlage XXI, en de paragrafen 6.1, 7.2.1 en bijlage C, punten 2.10 et 3.2, van bijlage XXII, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007.

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondtabel, waarin naar bijkomende bepalingen wordt verwezen:

Article AMMB	Source du contenu	Fondement : AGB 21/12/2007 : Annexes XXI-PER et XXII-PEN AGB 26/01/2017 - LD	Sujet/Titre annexe
2	AM 2014 (anx 1)	7.3/9.3.1/9.3.2.2 PER 5.10 PEN	Détermination des facteurs de réduction pour la récupération de chaleur de l'évacuation d'eau de douche
3	AM 2017 (art. 4 et anx 1)	7.8.4 PER 5.6.2.1 PEN	Spécifications pour la mesure de l'étanchéité à l'air des bâtiments
4, §1	AM 2021 (anx 1)	7.8.6 PER	Détermination des facteurs de réduction pour la ventilation (pour les systèmes de ventilation à la demande) dans les bâtiments résidentiels (PER)
4, §2	AM 2014 (anx 5)	5.6.2.2/5.6.3.2/5.6.3.3 PEN	Détermination des facteurs de réduction pour la ventilation (pour les systèmes de ventilation à la demande) dans les unités non-résidentielles
5	FR : AM 2021 (anx 2) NL : AM 2019 (anx 2)	7.8.9 PER	Règles pour déterminer l'accessibilité depuis l'extérieur d'une ouverture de ventilation intensive
6	AM 2021 (anx 3)	9.2.1/9.3.1/10.2.2/10.3.2/10.3.3.4.2/14.3/14.4 PER 6.1/7.2.1/7.6/C.2.10/C.3.2 PEN	Prise en compte d'un combiluis dans le cadre de la réglementation PEB
7	AM 2021 (anx4)	10.2.3.2.4/10.3.3.4.2 PER Art 6, al.3 LD	Méthode de calcul de la performance énergétique d'un système de fourniture de chaleur externe

8	AM 2019 (anx5)	10.2.3.3 PER	Conditions de test pour la détermination du COPtest et dispositions pour le calcul du FPS des pompes à chaleur
9	AM 2017 (art. 8 et anx 4)	11.2.3.1.2 PER	Spécifications pour la mesure, in situ, de la puissance électrique des ventilateurs.
10	AM 2017 (art. 9 anx 5)	Annexe B, point 3.1 PER Annexe B, point 1 PEN	Spécifications pour la prise en compte du pré-refroidissement de l'air de ventilation avec un échangeur de chaleur sol-air
11	AM 2021 (anx 5)	Annexe G, al.3 PER	Spécifications pour la détermination du rendement thermique d'un appareil de récupération de chaleur
12	AM 2014 (annexe 6 et art. 6)	9.3.1.2.2 PEN	Spécifications et procédure de reconnaissance de logiciels de calcul pour la détermination de la variable auxiliaire L dans le cadre de la réglementation PEB

3.2. Met die analyse van de rechtsgrond kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

De rechtsgrond die, wat betreft niet-residentiële EPB-eenheden, voor artikel 3 van het ontworpen besluit wordt geboden door punt 5.6.2.1 van bijlage XXII bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007, is beperkt tot het bepalen van bijkomende regels inzake de meting van het lekdebiet,² en heeft geen betrekking op de luchtdichtheidstesten in het algemeen.

Voor artikel 6 van het ontworpen besluit wordt, wat betreft residentiële EPB-eenheden, terecht verwezen naar de punten 14.3 en 14.4 van bijlage XXI bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007, aangezien bijlage 3 bij het ontworpen besluit ook regels bevat inzake de meting van de maandelijkse CO₂-uitstoot. Wat betreft niet-residentiële EPB-eenheden ontbreekt daarvoor evenwel een equivalente rechtsgrond in bijlage XXII bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007.

Voor artikel 7 van het ontworpen besluit is niet duidelijk waarom punt 10.3.3.4.2 van bijlage XXI bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 nodig is als rechtsgrond.

Voor artikel 8 van het ontworpen besluit wordt enkel een rechtsgrond aangevoerd wat betreft residentiële EPB-eenheden. Tenzij alsnog een rechtsgrond in bijlage XXII bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 kan worden aangevoerd wat betreft niet-residentiële EPB-eenheden, moet het toepassingsgebied van artikel 8 worden beperkt tot residentiële EPB-eenheden.

² In tegenstelling, wat betreft residentiële EPB-eenheden, tot paragraaf 7.8.4 van bijlage XXI bij hetzelfde besluit, waarbij de minister gemachtigd wordt om nadere specificaties te bepalen met betrekking tot de luchtdichtheidsmeting.

4. De rechtsgrond voor de vermelde bepalingen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 ‘tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energieprestatie van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ wordt blijkens de aanhef gezocht in artikel 2.2.2, §§ 1 en 3, van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het BWLKE).

Op de vraag of niet ook artikel 2.2.3, § 1, van de ordonnantie moet worden toegevoegd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Cet article 2.2.3, §1 prévoit l’habilitation au Gouvernement pour la détermination des exigences. Ici le projet d’arrêté ministériel fixe des spécifications complémentaires aux méthodes de calcul des exigences, fixées par le Gouvernement en exécution des articles 2.2.2, §§1 et 3.”

Strikt beschouwd kan met deze zienswijze worden ingestemd, al kan het onderscheid tussen EPB-eis en berekeningsmethode niet scherp worden getrokken, nu de EPB-eisen slechts inhoud krijgen via de berekeningsmethoden. Zekerheidshalve zou artikel 2.2.3, § 1, van het BWLKE dan ook beter eveneens worden vermeld in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen in opmerking 4 is uiteengezet, kan in het eerste lid van de aanhef beter een verwijzing worden toegevoegd naar artikel 2.2.3, § 1, van het BWLKE.

6. Het tweede lid van de aanhef moet worden vervolledigd met de bijkomende verwijzingen naar rechtsgrondbepalingen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007.

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

Hoofdstuk 2

8. In de Nederlandse tekst van het ontwerp is hoofdstuk 2 verkeerd genummerd als hoofdstuk 3.

Artikel 5

9. Bij artikel 5 van het ontwerp wordt gepoogd een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 18 januari 2019 ‘houdende uitvoering van bijlagen V, XVII en XVIII 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 en houdende uitvoering van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energieprestatie van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ te verhelpen door te verwijzen naar een nieuwe Franse tekst die vervat is in de (eentalige) bijlage 2 bij het ontwerp. Dat impliceert ten eerste dat de foutieve Franse tekst blijft bestaan en dat voor de Nederlandse en de Franse versie van de tekst twee verschillende bijlagen bij twee verschillende besluiten gelden. Een dergelijke werkwijze is bijzonder ondoorzichtig en rechtsonzeker.

In de plaats ervan moet de Franse tekst van bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 18 januari 2019 worden vervangen door de tekst in bijlage 2 bij het ontwerp, door middel van een wijzigingsbepaling die aan het einde van het ontwerp kan worden opgenomen.

Artikel 6

10. In artikel 6 van het ontwerp moeten tussen de woorden “het rendement” en “voor een systeem” de woorden “en de CO₂-uitstoot” worden ingevoegd.

Artikel 13

11.1. Overeenkomstig artikel 13 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.

11.2. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Les spécifications déterminées par ce projet sont liées aux méthodes de calcul adoptées ce 3 décembre par le Gouvernement.

Par souci de facilité d'application pour le secteur, depuis le début, le Gouvernement bruxellois vise à faire entrer en vigueur les modifications aux méthodes de calcul au 1^{er} janvier (application pour les demandes de permis d'urbanisme déposées à partir du 1^{er} janvier); c'est pourquoi les spécifications aux méthodes de calcul (déterminées par le présent projet d'arrêté ministériel), qui en font partie intégrante dans l'application des méthodes par le secteur professionnel, doivent entrer en vigueur en même temps.

Ces spécifications sont pour la plupart les mêmes que celles déterminées pour les méthodes précédentes (les dernières = les annexes 17 et 18 de l'AGB du 21/12/2007, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019). Si de nouvelles spécifications sont précisées, c'est pour améliorer l'application de la méthode, dans l'intérêt du déclarant (soumis à des amendes administratives en cas de non-respect des exigences).

Ci-dessous l'extrait de la note au Ministre qui précise ces ‘périodes d'application des méthodes et leurs spécifications’:

Comme pour les annexes IX et X, XII, XIII, XVII et XVIII de l'Arrêté Exigences, il est nécessaire de fixer des spécifications complémentaires aux méthodes de calcul applicables pour les demandes de permis introduites à partir du 1 janvier 2021.

Ces spécifications sont définies dans :

- Un arrêté ministériel du 6 mai 2014 portant exécution des annexes V, IX et X 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 (AM 2014), a été modifié par un arrêté ministériel du 21 décembre 2016 avec effet rétroactif (applicables aux demandes de PU introduites à partir du 1^{er} janvier 2014), ci-après ‘AM2014’ -> eev au 01/01/2014
- Un arrêté ministériel du 9 novembre 2017 portant modification et exécution des annexes XII et XIII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences, ci-après ‘AM2017’ -> eev au 01/01/2017
- Un arrêté ministériel du 18 janvier 2019 portant modification et exécution des annexes V, XVII et XVIII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences, ci-après ‘AM2019’ -> eev au 01/01/2019
- Le présent projet d'arrêté ministériel, ci-après ‘AM2021’ -> eev au 01/01/2021

Dans le cas présent, l'attribution d'un effet rétroactif nous semble donc admissible car elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe d'égalité, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

En effet, comme précisé dans le préambule du présent projet, l'application de ces spécifications permet au déclarant d'utiliser les méthodes de calcul plus facilement.”

11.3. De EPB-eisen en de ermee samenhangende berekeningsmethoden worden afgedwongen met administratieve geldboeten.³ 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.

Bijlage 4

12. In bijlage 4 wordt verwezen 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.

*

³ Zie artikel 2.6.1 en bijlage 2.4 van het BWLKE.

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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, soumis pour avis, a pour objet de fixer un certain nombre de méthodes de calcul complémentaires en vue d'exécuter les nouvelles exigences PEB inscrites dans les annexes XXI et XXII 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' ¹.

L'article 1^{er} du projet contient un certain nombre de définitions relatives à des arrêtés ministériels connexes auxquels il est fait référence.

L'article 2 vise à fixer les règles de détermination des facteurs de réduction pour la récupération de chaleur de l'évacuation d'eau de douche ; l'article 3 fixe les modalités de détermination des spécifications concernant les mesures d'étanchéité à l'air.

L'article 4 règle les facteurs de réduction pour la ventilation pour les systèmes de ventilation à la demande. Pour les unités PEB habitations individuelles, ces facteurs sont réglés à l'annexe 1 du projet (paragraphe 1^{er}) ; pour les unités PEB non résidentielles, il est fait référence à un dispositif qui existe déjà (paragraphe 2).

L'article 5 entend harmoniser les deux versions linguistiques des régimes existants en matière d'accessibilité depuis l'extérieur d'une ouverture de ventilation intensive pour les unités PEB habitations individuelles, en faisant dorénavant référence, pour le texte français, à l'annexe 2 du projet.

L'article 6 (et l'annexe 3 y relative) instaurent la méthode de calcul pour un système dit « combilus ». L'article 7 (et l'annexe 4 y relative) visent à fixer les modalités de détermination de la performance énergétique d'un système de fourniture de chaleur externe dans le cadre de la réglementation PEB.

L'article 8 renvoie à des règles de calcul existantes pour le coefficient de performance (COP_{test}) et le facteur de performance saisonnière moyen (SPF) pour les pompes à chaleur à détente directe et les pompes à chaleur qui utilisent l'eau de surface, des égouts ou de l'effluent d'une station d'épuration des eaux usées comme source de chaleur pour les unités PEB. L'article 9 fait de même pour la mesure, in situ, de la puissance électrique des ventilateurs dans

¹ Inséré 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'.

le cadre de la réglementation PEB et l'article 10 pour la définition de la méthode de calcul pour le pré-refroidissement de l'air de ventilation avec un échangeur de chaleur sol-air.

L'article 11 (et l'annexe 5 y relative) contiennent la méthode de calcul du rendement thermique des récupérateurs de chaleur.

L'article 12 fait référence à un dispositif existant pour déterminer la variable auxiliaire L dans les unités PEB non résidentielles.

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2021 (article 13).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Il ressort du préambule que le fondement juridique de l'arrêté ministériel en projet est recherché dans les paragraphes (lire : points) 7.8.6, 7.8.9, 9.2.1, 9.3.1, 10.2.2, 10.2.3.2.4, 10.3.2, 10.3.3.4.2, 14.3, 14.4 et l'annexe G, alinéa 3, de l'annexe XXI, et les paragraphes 6.1, 7.2.1 et l'annexe C, points 2.10 et 3.2, de l'annexe XXII, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007.

Le délégué a fourni la table des fondements juridiques suivante, qui fait référence à des dispositions supplémentaires :

Article AMMB	Source du contenu	Fondement : AGB 21/12/2007 : Annexes XXI-PER et XXII-PEN AGB 26/01/2017 - LD	Sujet/Titre annexe
2	AM 2014 (anx 1)	7.3/9.3.1/9.3.2.2 PER 5.10 PEN	Détermination des facteurs de réduction pour la récupération de chaleur de l'évacuation d'eau de douche
3	AM 2017 (art. 4 et anx 1)	7.8.4 PER 5.6.2.1 PEN	Spécifications pour la mesure de l'étanchéité à l'air des bâtiments
4, §1	AM 2021 (anx 1)	7.8.6 PER	Détermination des facteurs de réduction pour la ventilation (pour les systèmes de ventilation à la demande) dans les bâtiments résidentiels (PER)
4, §2	AM 2014 (anx 5)	5.6.2.2/5.6.3.2/5.6.3.3 PEN	Détermination des facteurs de réduction pour la ventilation (pour les systèmes de ventilation à la demande) dans les unités non-résidentielles
5	FR : AM 2021 (anx 2) NL : AM 2019 (anx 2)	7.8.9 PER	Règles pour déterminer l'accessibilité depuis l'extérieur d'une ouverture de ventilation intensive
6	AM 2021 (anx 3)	9.2.1/9.3.1/10.2.2/10.3.2/10.3.3.4.2/14.3/14.4 PER 6.1/7.2.1/7.6/C.2.10/C.3.2 PEN	Prise en compte d'un combilus dans le cadre de la réglementation PEB
7	AM 2021 (anx4)	10.2.3.2.4/10.3.3.4.2 PER Art 6, al.3 LD	Méthode de calcul de la performance énergétique d'un système de fourniture de chaleur externe

8	AM 2019 (anx5)	10.2.3.3 PER	Conditions de test pour la détermination du COPtest et dispositions pour le calcul du FPS des pompes à chaleur
9	AM 2017 (art. 8 et anx 4)	11.2.3.1.2 PER	Spécifications pour la mesure, in situ, de la puissance électrique des ventilateurs.
10	AM 2017 (art. 9 anx 5)	Annexe B, point 3.1 PER Annexe B, point 1 PEN	Spécifications pour la prise en compte du pré-refroidissement de l'air de ventilation avec un échangeur de chaleur sol-air
11	AM 2021 (anx 5)	Annexe G, al.3 PER	Spécifications pour la détermination du rendement thermique d'un appareil de récupération de chaleur
12	AM 2014 (annexe 6 et art. 6)	9.3.1.2.2 PEN	Spécifications et procédure de reconnaissance de logiciels de calcul pour la détermination de la variable auxiliaire L dans le cadre de la réglementation PEB

3.2. On peut se rallier à cette analyse du fondement juridique, sous réserve des observations formulées ci-après.

En ce qui concerne les unités PEB non résidentielles, le fondement juridique de l'article 3 de l'arrêté en projet, qui est procuré par le point 5.6.2.1 de l'annexe XXII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007, est limité à la fixation de règles supplémentaires relatives à la mesure du débit de fuite² et ne concerne pas les essais d'étanchéité à l'air d'une manière générale.

Concernant l'article 6 de l'arrêté en projet, il est fait référence à juste titre, en ce qui concerne les unités PEB habitations individuelles, aux points 14.3 et 14.4 de l'annexe XXI de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007, dès lors que l'annexe 3 de l'arrêté en projet contient également des règles concernant la mesure des émissions mensuelles de CO₂. En ce qui concerne les unités PEB non résidentielles, un fondement juridique équivalent fait toutefois défaut à cet effet dans l'annexe XXII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007.

En ce qui concerne l'article 7 de l'arrêté en projet, on n'aperçoit pas clairement pourquoi le point 10.3.3.4.2 de l'annexe XXI de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 est nécessaire à titre de fondement juridique.

Pour l'article 8 de l'arrêté en projet, un fondement juridique n'est invoqué qu'en ce qui concerne les unités PEB habitations individuelles. Sauf si un fondement juridique peut encore être trouvé dans l'annexe XXII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 en ce qui concerne les unités PEB non résidentielles, le champ d'application de l'article 8 doit être limité aux unités PEB habitations individuelles.

4. Il ressort du préambule que le fondement juridique des dispositions citées de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 et de l'arrêté

² Contrairement, en ce qui concerne les unités PEB habitations individuelles, au paragraphe 7.8.4 de l'annexe XXI du même arrêté, qui habilite le ministre à fixer des spécifications plus précises en ce qui concerne les mesures d'étanchéité de l'air.

du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 'établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' est recherché dans l'article 2.2.2, §§ 1^{er} 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 COBRACE).

À la question de savoir s'il ne faut pas également ajouter l'article 2.2.3, § 1^{er}, de l'ordonnance, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cet article 2.2.3, § 1 prévoit l'habilitation au Gouvernement pour la détermination des exigences. Ici le projet d'arrêté ministériel fixe des spécifications complémentaires aux méthodes de calcul des exigences, fixées par le Gouvernement en exécution des articles 2.2.2, §§ 1 et 3 ».

Au sens strict, on peut se rallier à ce point de vue, même si la distinction entre l'exigence PEB et la méthode de calcul ne peut être opérée avec toute la clarté voulue, les exigences PEB n'étant concrétisées que par les méthodes de calcul. Dans un souci de sécurité, mieux vaudrait dès lors également mentionner l'article 2.2.3, § 1^{er}, du COBRACE, dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées au point 4, mieux vaudrait ajouter dans le premier alinéa du préambule une référence à l'article 2.2.3, § 1^{er}, du COBRACE.

6. Le deuxième alinéa du préambule doit être complété par les références supplémentaires aux dispositions procurant le fondement juridique de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007.

7. Le sixième alinéa du préambule sera inséré avant le quatrième alinéa, eu égard à l'ordre chronologique de la mention des formalités.

Chapitre 2

8. Le chapitre 2 est erronément numéroté chapitre 3 dans le texte néerlandais du projet.

Article 5

9. L'article 5 du projet tente de remédier à une discordance entre les textes français et néerlandais de l'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 18 janvier 2019 'portant exécution des annexes V, XVII et XVIII 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 et portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' en faisant référence à un nouveau texte français contenu dans l'annexe 2 (unilingue) du projet. Cela implique tout d'abord que le texte français erroné subsiste et que deux annexes différentes de deux arrêtés différents s'appliquent aux versions française et néerlandaise du texte. Pareil procédé manque particulièrement de transparence et est incertain sur le plan juridique.

En lieu et place, il y a lieu de remplacer le texte français de l'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 18 janvier 2019 par le texte de l'annexe 2 du projet, au moyen d'une disposition modificative qui peut être inscrite à la fin du projet.

Article 6

10. À l'article 6 du projet, les mots « et les émissions de CO₂ » doivent être insérés entre les mots « Le rendement » et « d'un système ».

Article 13

11.1. Conformément à l'article 13, 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 ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés 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.

11.2. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les spécifications déterminées par ce projet sont liées aux méthodes de calcul adoptées ce 3 décembre par le Gouvernement.

Par souci de facilité d'application pour le secteur, depuis le début, le Gouvernement bruxellois vise à faire entrer en vigueur les modifications aux méthodes de calcul au 1^{er} janvier (application pour les demandes de permis d'urbanisme déposées à partir du 1^{er} janvier); c'est pourquoi les spécifications aux méthodes de calcul (déterminées par le présent projet d'arrêté ministériel), qui en font partie intégrante dans l'application des méthodes par le secteur professionnel, doivent entrer en vigueur en même temps.

Ces spécifications sont pour la plupart les mêmes que celles déterminées pour les méthodes précédentes (les dernières = les annexes 17 et 18 de l'AGB du 21/12/2007, entrées en vigueur le 1^e janvier 2019). Si de nouvelles spécifications sont précisées, c'est pour améliorer l'application de la méthode, dans l'intérêt du déclarant (soumis à des amendes administratives en cas de non-respect des exigences).

Ci-dessous l'extrait de la note au Ministre qui précise ces 'périodes d'application des méthodes et leurs spécifications':

Comme pour les annexes IX et X, XII, XIII, XVII et XVIII de l'Arrêté Exigences, il est nécessaire de fixer des spécifications complémentaires aux méthodes de calcul applicables pour les demandes de permis introduites à partir du 1 janvier 2021.

Ces spécifications sont définies dans :

- Un arrêté ministériel du 6 mai 2014 portant exécution des annexes V, IX et X 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 (AM 2014), a été modifié par un arrêté ministériel du 21 décembre 2016 avec effet rétroactif (applicables aux demandes de PU introduites à partir du 1^e janvier 2014), ci-après 'AM2014' -> eev au 01/01/2014
- Un arrêté ministériel du 9 novembre 2017 portant modification et exécution des annexes XII et XIII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences, ci-après 'AM2017' -> eev au 01/01/2017
- Un arrêté ministériel du 18 janvier 2019 portant modification et exécution des annexes V, XVII et XVIII de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences, ci-après 'AM2019' -> eev au 01/01/2019
- Le présent projet d'arrêté ministériel, ci-après 'AM2021' -> eev au 01/01/2021

Dans le cas présent, l'attribution d'un effet rétroactif nous semble donc admissible car elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe d'égalité, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

En effet, comme précisé dans le préambule du présent projet, l'application de ces spécifications permet au déclarant d'utiliser les méthodes de calcul plus facilement ».

11.3. Les exigences PEB et les méthodes de calcul connexes sont sanctionnées par des amendes administratives³. Pareilles dispositions ne peuvent par conséquent pas produire leurs effets rétroactivement. Elles ne peuvent être appliquées qu'à des demandes de permis 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 de la déclaration PEB aux exigences PEB qui est introduite postérieurement aux travaux conduit à infliger une amende. L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé doit être adaptée en ce sens.

³ Voir l'article 2.6.1 et l'annexe 2.4 du COBRACE.

Annexe 4

12. L'annexe 4 fait 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 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. 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