



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.491/3-4
du 18 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté n° 2020/XX du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux 'prolongeant certains
délais du Code bruxellois de
l'Aménagement du Territoire, de
l'ordonnance du 5 juin 1997
relative aux permis
d'environnement et son arrêté
d'exécution en matière d'exigences
de qualification minimale des
techniciens frigoristes, et de
certains arrêtés d'exécution en
matière de maîtrise de l'énergie et
des marchés de l'électricité et du
gaz en Région de
Bruxelles-Capitale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.491/3-4
van 18 december 2020

over

een ontwerp van besluit
nr. 2020/XX van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering 'tot
verlenging van sommige termijnen
van het Brussels Wetboek van
Ruimtelijke Ordening, van de
ordonnantie van 5 juni 1997
betreffende de milieuvergunningen
en haar uitvoeringsbesluit inzake
de minimumopleidingseisen voor
koeltechnici, en van bepaalde
uitvoeringsbesluiten inzake
energiebeheersing en de
elektriciteits- en gasmarkten in het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest'

Le 14 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté n° 2020/XX du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 'prolongeant certains délais du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et son arrêté d'exécution en matière d'exigences de qualification minimale des techniciens frigoristes, et de certains arrêtés d'exécution en matière de maîtrise de l'énergie et des marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale'.

Les chapitres 1^{er} et 6 ont été examinés par la quatrième chambre le 18 décembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

Les chapitres 2 à 6 du projet ont été examinés par la troisième chambre le 17 décembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2020.

*

Op 14 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit nr. 2020/XX van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot verlenging van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en haar uitvoeringsbesluit inzake de minimumopleidingseisen voor koeltechnici, en van bepaalde uitvoeringsbesluiten inzake energiebeheersing en de elektriciteits- en gasmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

De hoofdstukken 1 en 6 van het ontwerp zijn door de vierde kamer onderzocht op 18 december 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

De hoofdstukken 2 tot 6 van het ontwerp zijn door de derde kamer onderzocht op 17 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de gezondheids crisis veroorzaakt door COVID-19 en de opgelegde lockdownmaatregelen, alsook de grootschalige toevlucht tot telewerk, het onderzoek en de behandeling van de stedenbouwkundige en milieuvergunningaanvragen moeilijker gemaakt en vertraagd hebben, in het bijzonder wanneer deze speciale regelen van openbaarmaking vereisen.

Om een degelijke en tijdige behandeling van de aanvragen niet in het gevaar te brengen, bevat het ontwerp van volmachtbesluit daarom (onder meer) een voorstel om de beslissingstermijnen voor een aanvraag tot een milieu-of stedenbouwkundige vergunning (of attest of verkavelingsvergunning) met drie maanden te verlengen (hoofdstuk 1).

Om de organisatie van de speciale regelen van openbaarmaking te garanderen, bevat het ontwerpbesluit eveneens een aantal aanpassingen aan de organisatie en werkingsregels van de openbare onderzoeken en overlegcommissies (hoofdstuk 1).

Deze maatregelen liggen in het verlengde van de maatregelen uit het volmachtbesluit nr. 2020/038 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot verlenging van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, die aflopen op 31 december 2020.

Daarnaast bevat het besluit ook verschillende maatregelen die betrekking hebben op minimumopleidingseisen voor koeltechnici (hoofdstuk 2), erkenningen inzake EPB-verwarming en klimaatregeling (hoofdstuk 3), het in het kader van de organisatie van de elektriciteits- en gasmarkten ingevoerde statuut van beschermde afnemer (hoofdstuk 4) en de energiepremiebonus (hoofdstuk 5). Ook deze maatregelen kaderen alle binnen de gezondheids crisis veroorzaakt COVID-19 ».

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En l'espèce, cette exigence n'est qu'imparfaitement respectée.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Fondé sur l'article 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', le projet devra faire l'objet d'une confirmation ultérieure par voie d'ordonnance conformément à l'article 3, § 1^{er}, de la même ordonnance.

Par ailleurs, le Gouvernement ne perdra pas de vue qu'en vertu de l'article 3, § 3, de l'ordonnance du 23 novembre 2020, l'arrêté en projet sera communiqué au Président et au greffier du Parlement avant sa publication au *Moniteur belge*.

Enfin, il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ne l'impose pas formellement, qu'un rapport au Gouvernement exposant la portée et les implications concrètes de l'arrêté soit publié en même temps que ce dernier, accompagné par le présent avis. Ce rapport au Gouvernement contiendra utilement les réponses et justifications apportées aux observations de la section de législation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées au préambule qui ne procurent pas de fondement juridique au projet et qui ne sont pas modifiées par celui-ci n'ont pas à être mentionnées sous la forme de visas mais peuvent néanmoins l'être sous la forme de considérants.

2. L'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu l'ordonnance du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, l'article 2 ; ».

CHAPITRE 1^{ER} – PERMIS D'URBANISME ET PERMIS D'ENVIRONNEMENT

DISPOSITIF

Article 4

La section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de la seconde phrase de l'article 4, rédigée comme suit :

« La prolongation visée à l'alinéa 1^{er} est applicable jusqu'au 31 mars 2021 ».

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition pourrait donner à penser que la prolongation envisagée cesse de plein droit le 31 mars 2021.

L'auteur du projet veillera à exprimer son intention de manière claire.

Article 5

1. L'alinéa 1^{er} est rédigé comme suit :

« Aux articles 126/1 § 5, 177/1 § 5, 188/4 § 5, 191 § 4 et 197/16 § 3 du CoBAT, un nouvel alinéa, rédigé comme suit, est inséré :

‘Par accessoire, on entend les modifications, même relatives au gabarit, au volume, à la structure, à la répartition ou l'affectation des espaces et aux caractéristiques architecturales, qui n'ont pas pour conséquence de modifier fondamentalement le projet initial et ne sont par conséquent pas substantielles’ ».

Selon l'alinéa 2,

« [c]ette disposition est applicable jusqu'au 31 décembre 2021 ».

Le préambule de l'arrêté en projet justifie cette mesure comme suit :

« Considérant que, pour garantir le respect des délais de décision, il convient de faire en sorte que la réorganisation des mesures particulières de publicité, compte tenu des difficultés actuelles inhérentes à leur organisation, n'intervienne que dans les cas où elle est strictement nécessaire; que la modification, en cours d'instruction, d'une demande de permis nécessite l'organisation de nouvelles mesures particulières de publicité lorsque les modifications apportées ne sont pas accessoires ;

Que la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État se révèle excessivement stricte dans la mesure où elle repose sur le principe suivant lequel les modifications qui peuvent être apportées au projet initial, ne peuvent impliquer un changement du gabarit, du volume, de la structure, de la répartition ou de l'affectation des espaces, par rapport aux plans déposés initialement, ne peuvent avoir qu'un impact mineur sur le projet architectural global et ne peuvent procéder d'options architecturales et esthétiques fondamentalement différentes du projet initial ;

Que de mineures modifications apportées au gabarit, au volume, à la structure, à la répartition ou l'affectation des espaces et aux caractéristiques architecturales demeurent toutefois des modifications accessoires; que l'appréciation du caractère accessoire des modifications dépend de l'échelle du projet et doit procéder d'une analyse au cas par cas; que seules les modifications qui emportent la réalisation d'un projet fondamentalement différent du projet initial doivent être considérées comme non accessoires; qu'il convient de définir, en ce sens, cette notion pour plus de clarté et de sécurité juridique ;

Que cette modification est applicable aux demandes de permis introduites tant antérieurement que postérieurement au 1^{er} septembre 2019 ».

Il en ressort que le texte en projet a pour objet de dispenser de la réalisation de nouvelles mesures d'instruction, les modifications apportées à des demandes de permis en cours d'instruction qui, même si elles sont relatives au gabarit, au volume, à la structure, ou à la répartition ou l'affectation des espaces et aux caractéristiques architecturales, n'ont pas pour conséquence de « modifier fondamentalement le projet initial », et ce aux fins de contrer la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dont il est fait état.

Cette dispense vaudra jusqu'au 31 décembre 2021, quelle que soit la date d'introduction de la demande de permis.

La seule justification avancée à l'appui de ce régime dérogatoire repose sur la volonté de limiter les mesures particulières de publicité aux seuls cas où elles seraient « strictement nécessaire[s] », et ce en vue, de « garantir le respect des délais de décision », « compte tenu des difficultés actuelles inhérentes à [l']organisation » de ces mesures.

2. L'article 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2020 autorise uniquement le Gouvernement,

« [a]fin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, [à] prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences [...] ».

Les mesures particulières de publicité concernées par le projet ont, elles, essentiellement pour objet de permettre aux tiers de faire valoir leurs observations à l'égard des demandes de permis qui y sont soumises, et de mettre ainsi en œuvre notamment leur droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'article 23 de la Constitution.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par ces mesures, la disposition à l'examen a donc pour effet de priver les tiers, certes dans une mesure limitée, de la garantie qui leur est octroyée par les dispositions concernées telles qu'elles sont en vigueur, comprises à la lumière de la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Ceci étant posé, la préoccupation exprimée par l'auteur du projet de « garantir le respect des délais de décision », eu égard aux « difficultés inhérentes à [l']organisation des mesures particulières de publicité », lesquelles ne sont pas autrement précisées, ne suffit pas à justifier le régime dérogatoire envisagé, au regard spécialement de la notion de « péril grave » qui conditionne la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux conférés au Gouvernement par l'article 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2020.

Il en va d'autant plus ainsi que, d'une part, précisément, l'arrêté en projet a pour objet, dans nombre de ses articles, de prolonger certains délais dans le cadre de l'instruction de demandes de permis et que, d'autre part, le régime dérogatoire revêtira un caractère très large puisqu'il entend s'appliquer à toutes les demandes de permis concernées, quelle que soit la date de leur introduction, et jusqu'au 31 décembre 2021.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner la conformité du régime envisagé avec le droit international et européen pertinent, il convient de conclure que celui-ci ne peut trouver de fondement dans l'article 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2020.

La disposition en projet n'est donc pas admissible. Elle sera omise.

Article 6

1. La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif la règle prévue au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, n'est pas rendue applicable aux « observations » que « toute personne doit pouvoir exprimer oralement au personnel de l'administration communale auprès duquel le dossier mis à l'enquête peut être consulté », comme le prévoit l'article 5 de l'arrêté du 25 avril 2019 'relatif aux enquêtes publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement'.

2. Au regard du principe d'égalité et du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution, la question se pose de savoir si la date du 31 décembre 2021 fixée au paragraphe 2 de la disposition à l'examen ne présente pas un caractère trop éloigné, et si, par conséquent, le régime dérogatoire prévu par le paragraphe 1^{er} ne présente pas lui-même un caractère excessif.

Plus fondamentalement, comme déjà mentionné sous l'article 5, ce régime dérogatoire, en raison précisément de la date du 31 décembre 2021 prévue au paragraphe 2, ne paraît pas pouvoir trouver un fondement dans l'article 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2020, article 2 qui, pour rappel, permet au Gouvernement de prendre les mesures qu'il prévoit uniquement

« [a]fin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, [...] pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences ».

La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de ces observations.

Une observation similaire vaut pour l'article 7, § 2, ¹.

CHAPITRE 2 – EXIGENCES DE QUALIFICATION MINIMALE DES TECHNICIENS FRIGORISTES

CHAPITRE 3 – AGRÉMENTS EN MATIÈRE DE CHAUFFAGE ET CLIMATISATION PEB

Ces chapitres n'appellent pas d'observations.

¹ Dans la version française, les termes « § 3 » seront remplacés par les termes « § 2 », la disposition concernée ne comptant en effet que deux paragraphes.

CHAPITRE 4 – STATUT DE CLIENT PROTÉGÉ MIS EN PLACE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

Article 11

1. L'article 11 vise à maintenir l'extension temporaire du statut de client protégé après 2020. À cet effet, les limitations, figurant dans l'article 3 de l'arrêté n° 2020/036 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 2020 'relatif à l'extension temporaire du statut de client protégé mis en place dans le cadre de l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale', applicables jusqu'à l'année 2020 et jusqu'aux modifications apportées par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 'modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs' sont abrogées (et non : « supprimées »).

2. L'article 11, § 1^{er}, 4°, doit être complété afin de prévoir également l'abrogation du segment de phrase « , telles que modifiées par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 ». Le délégué a marqué son accord sur ce point :

« C'est une erreur. Nous avons supprimé la référence à cet arrêté n° 13 du 27 avril 2020 dans l'article 11, § 1^{er}, 2° et 3°, compte tenu de la remarque faite par le Conseil d'État dans son avis n° 67.764/4 du 15 juillet 2020 sur un projet d'arrêté similaire du Gouvernement wallon 'établissant un statut de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19 : selon cet avis, 'À l'alinéa 2, 2°, il est fait référence à 'la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, telle [...] que modifiée [...] par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 et par l'arrêté royal du 6 mai 2020'. En faisant référence à la loi du 23 mars 2020 ainsi qu'à certaines des modifications qu'elle a subies, la disposition en projet clique la référence à la loi, ce qui a pour effet de ne pas permettre la prise en compte des modifications postérieures apportées à cette loi. La question se pose de savoir si telle est bien l'intention de l'auteur du projet ou s'il ne convient pas plutôt de prévoir une référence dynamique. Dans ce cas, les mots 'telles que modifiées par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 et par l'arrêté royal du 6 mai 2020' seront omis'. La volonté du Gouvernement bruxellois est de rendre le texte de l'arrêté n° 2020/036 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 2020 relatif à l'extension temporaire du statut de client protégé dynamique afin qu'il puisse s'appliquer aux situations futures liées à cette crise, sans devoir être modifié au niveau des conditions liées au chômage et au droit passerelle. Il y a donc lieu également de supprimer la référence à cet arrêté n° 13 du 27 avril 2020 dans l'article 11, § 1^{er}, 4° ».

3. Dans le même sens qu'à l'article 11, § 1^{er}, 2° et 4°, il conviendra aussi d'abroger les mots « en 2020 » à l'article 3, 3°, de l'arrêté n° 2020/036 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 2020. On complètera l'article 11, § 1^{er}, 3°, en ce sens.

CHAPITRE 5 – BONUS PRIMES ÉNERGIE

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

CHAPITRE 6 – DISPOSITIONS DIVERSESArticle « 12 »

Le dernier article du projet doit être renuméroté pour devenir l'article « 15 ».

Article 13

L'article 13 est rédigé comme suit :

« Le Gouvernement pourra abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions du présent arrêté qui auront été confirmées par ordonnance ».

Cette disposition rappelle une règle qui résulte déjà de l'article 3, § 2, de l'ordonnance du 23 novembre 2020. Ce rappel est au surplus partiel, et, dans cette mesure, modifie l'article 3, § 2, de l'ordonnance puisqu'il ne reproduit pas les mots « dans la mesure où un fondement juridique matériel préexiste à cet effet » qui y figurent.

Un tel procédé n'est pas admissible. Il n'appartient en effet pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire de pouvoirs spéciaux, une règle déjà inscrite dans la norme législative qui fonde ces pouvoirs spéciaux, ni à fortiori, d'en modifier la portée.

L'article 13 sera donc omis.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de gezondheids crisis veroorzaakt door COVID-19 en de opgelegde lockdownmaatregelen, alsook de grootschalige toevlucht tot telewerk, het onderzoek en de behandeling van de stedenbouwkundige en milieuvergunningaanvragen moeilijker gemaakt en vertraagd hebben, in het bijzonder wanneer deze speciale regelen van openbaarmaking vereisen.

Om een degelijke en tijdige behandeling van de aanvragen niet in het gevaar te brengen, bevat het ontwerp van volmachtbesluit daarom (onder meer) een voorstel om de beslissingstermijnen voor een aanvraag tot een milieu- of stedenbouwkundige vergunning (of attest of verkavelingsvergunning) met drie maanden te verlengen (hoofdstuk 1).

Om de organisatie van de speciale regelen van openbaarmaking te garanderen, bevat het ontwerpbesluit eveneens een aantal aanpassingen aan de organisatie en werkingsregels van de openbare onderzoeken en overlegcommissies (hoofdstuk 1).

Deze maatregelen liggen in het verlengde van de maatregelen uit het volmachtbesluit nr. 2020/038 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot verlenging van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, die aflopen op 31 december 2020.

Daarnaast bevat het besluit ook verschillende maatregelen die betrekking hebben op minimumopleidingseisen voor koeltechnici (hoofdstuk 2), erkenningen inzake EPB-verwarming en klimaatregeling (hoofdstuk 3), het in het kader van de organisatie van de elektriciteits- en gasmarkten ingevoerde statuut van beschermde afnemer (hoofdstuk 4) en de energiepremiebonus (hoofdstuk 5). Ook deze maatregelen kaderen alle binnen de gezondheids crisis veroorzaakt COVID-19.”

Krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ moet de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag opgegeven wordt, in de aanhef van het besluit worden overgenomen.

In casu is dat vereiste evenwel slechts ten dele vervuld.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Het ontwerp, dat steunt op artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 ‘tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheidscrisis ten gevolge van Covid-19’, moet later bij ordonnantie worden bevestigd, overeenkomstig artikel 3, § 1, van dezelfde ordonnantie.

Voorts mag de regering niet uit het oog verliezen dat het ontworpen besluit krachtens artikel 3, § 3, van de ordonnantie van 23 november 2020 ter kennis gebracht moet worden van de voorzitter en de griffier van het parlement, voordat het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Hoewel zulks krachtens artikel 3bis, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ niet uitdrukkelijk verplicht is, wordt ten slotte voorgesteld om tegelijkertijd met dit besluit een verslag aan de regering met een uiteenzetting van de draagwijdte en de concrete gevolgen van dit besluit bekend te maken, en dat verslag vergezeld te laten gaan van dit advies. Het is raadzaam om in dat verslag aan de regering de antwoorden en rechtvaardigingen op te nemen waarmee aan de opmerkingen van de afdeling Wetgeving gevolg wordt gegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De in de aanhef vermelde bepalingen die het ontwerp geen rechtsgrond geven en door het ontwerp niet gewijzigd worden, hoeven niet te worden vermeld in de vorm van een aanhefverwijzing beginnende met de woorden “Gelet op”, maar kunnen wel als overwegingen vermeld worden.

2. Het eerste lid moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op de ordonnantie van 23 november 2020 ‘tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheidscrisis ten gevolge van Covid-19’, artikel 2;.”

HOOFDSTUK 1 – STEDENBOUWKUNDIGE EN MILIEUVERGUNNINGENDISPOSITIEFArtikel 4

De afdeling Wetgeving ziet niet in wat de exacte strekking is van de tweede zin van artikel 4, die gesteld is als volgt:

“De verlenging bedoeld in het eerste lid geldt tot en met 31 maart 2021.”

Zoals die bepaling gesteld is, zou ze de indruk kunnen wekken dat de beoogde verlenging van rechtswege stopt op 31 maart 2021.

De steller van het ontwerp moet zijn bedoeling op duidelijke wijze weergeven.

Artikel 5

1. Het eerste lid is gesteld als volgt:

“Aan de artikelen 126/1, §5, 177/1, §5, 188/4, §5, 191, §4 en 197/16, §3 van het BWRO wordt een nieuw lid toegevoegd dat luidt als volgt:

‘Onder “bijkomstig” worden de wijzigingen, zelfs aan het bouwprofiel, het volume, de structuur, de indeling of de bestemming van de ruimtes en de bouwkundige kenmerken, verstaan die niet als gevolg hebben dat het oorspronkelijke project fundamenteel wordt gewijzigd en die bijgevolg niet aanzienlijk zijn’.”

Het tweede lid luidt:

“Deze bepaling geldt tot en met 31 december 2021.”

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt die maatregel als volgt verantwoord:

“Overwegende dat, om de naleving van de beslissingstermijnen te verzekeren, de reorganisatie van de speciale regelen van openbaarmaking, rekening houdend met de huidige organisatiemoeilijkheden, enkel mag gebeuren in strikt noodzakelijke gevallen; dat de wijziging, tijdens de behandeling, van een vergunning de organisatie vereist van nieuwe speciale regelen van openbaarmaking als de aangebrachte wijzigingen niet bijkomstig zijn;

Dat de rechtspraak van de afdeling administratieve geschillen van de Raad van State bijzonder streng is in de mate dat ze start vanuit het principe volgens hetwelk de wijzigingen die aan het oorspronkelijke project kunnen worden toegebracht, geen wijziging van bouwprofiel, volume, structuur, indeling of bestemming van de ruimtes mag inhouden in vergelijking met de oorspronkelijk ingediende plannen, enkel minieme gevolgen mogen hebben voor het globale architectuurproject en geen bouwkundige en esthetische opties mag bevatten die fundamenteel van het oorspronkelijke project verschillen;

Dat minieme wijzigingen aan het bouwprofiel, het volume, de structuur, de indeling of de bestemming van de ruimtes en aan de bouwkundige kenmerken evenwel bijkomstige wijzigingen blijven; dat de inschatting van het bijkomstige karakter van de wijzigingen afhangt van de schaal van het project en moet voortvloeien uit een analyse per geval; dat enkel de wijzigingen die leiden tot de uitvoering van een project dat fundamenteel van het oorspronkelijke project verschilt als niet-bijkomstig moeten worden beschouwd; dat deze notie in dat opzicht moet worden vastgelegd om meer juridische duidelijkheid en veiligheid te verkrijgen;

Dat deze wijziging zowel van toepassing is op de vergunningsaanvragen die werden ingediend voor en na 1 september 2019.”

Daaruit blijkt dat de ontworpen tekst ertoe strekt de wijzigingen aan in behandeling zijnde vergunningsaanvragen die, ook al hebben ze betrekking op het bouwprofiel, het volume, de structuur, de indeling of de bestemming van de ruimtes en op de bouwkundige kenmerken, niet als gevolg hebben dat “het oorspronkelijke project fundamenteel wordt gewijzigd”, vrij te stellen van nieuwe onderzoekshandelingen, teneinde de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarvan gewag gemaakt wordt, te omzeilen.

Die vrijstelling zal gelden tot 31 december 2021, ongeacht de datum waarop de vergunningsaanvraag ingediend wordt.

De enige verantwoording die aangevoerd wordt ter ondersteuning van dat afwijkend stelsel, berust op de wens de speciale regelen van openbaarmaking te beperken tot de louter “strikt noodzakelijke gevallen”, met het oog op de “naleving van de beslissingstermijnen”, “rekening houdend met de huidige organisatiemoeilijkheden” met betrekking tot die speciale regelen.

2. Bij artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 wordt de regering uitsluitend gemachtigd om,

“[t]eneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie (...) alle passende maatregelen [te] nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken [...]”.

De bijzondere regelen van openbaarmaking waar het ontwerp betrekking op heeft, strekken er op hun beurt voornamelijk toe derden in staat te stellen hun opmerkingen te kennen te geven in verband met de vergunningsaanvragen die daaraan onderworpen zijn, en aldus inzonderheid hun recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te laten gelden, welk recht gewaarborgd wordt bij artikel 23 van de Grondwet.

Gelet op de met die regelen nagestreefde doelstelling heeft de voorliggende bepaling dus tot gevolg dat derden, weliswaar in beperkte mate, de waarborg ontzegd wordt die hun verleend wordt bij de bepalingen in kwestie zoals die gelden en geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Dat gezegd zijnde, het verlangen waaraan de steller van het ontwerp uitdrukking geeft om “de naleving van de beslissingstermijnen te verzekeren”, rekening houdend met de “organisatiemoeilijkheden” in verband met de “speciale regelen van openbaarmaking”, welke regelen niet anderszins gepreciseerd worden, volstaat niet om het beoogde afwijkende stelsel te rechtvaardigen, in het bijzonder ten aanzien van het begrip “ernstig gevaar” waaraan de tenuitvoerlegging van de bijzondere machten die bij artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 aan de regering worden verleend, afhankelijk gesteld wordt.

Dat geldt des te meer daar, enerzijds, talrijke artikelen van het ontworpen besluit er precies toe strekken bepaalde termijnen te verlengen in het kader van de behandeling van de vergunningsaanvragen en, anderzijds, het afwijkend stelsel van heel ruime aard zal zijn aangezien het bedoeld is om van toepassing te zijn op alle betrokken vergunningsaanvragen, ongeacht de datum waarop ze ingediend zijn, en tot 31 december 2021.

Zonder dat het nodig is te onderzoeken of het beoogde stelsel conform het relevante internationaal en Europees recht is, dient geconcludeerd te worden dat het geen rechtsgrond kan vinden in artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020.

De ontworpen bepaling is dus niet toelaatbaar. Ze moet weggelaten worden.

Artikel 6

1. De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom de regel vervat in paragraaf 1, eerste lid, 3°, niet van toepassing gemaakt wordt op de “opmerkingen” die “iedereen mondeling (...) [moet] kunnen maken ten overstaan van het personeel van het gemeentebestuur bij wie het dossier kan worden geraadpleegd dat het voorwerp is van het openbaar onderzoek”, zoals bepaald in artikel 5 van het besluit van 25 april 2019 ‘betreffende de openbare onderzoeken op het gebied van ruimtelijke ordening, stedenbouw en leefmilieu’.

2. In het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, rijst de vraag of de datum 31 december 2021, vastgelegd in paragraaf 2 van de voorliggende bepaling, niet te ver in de toekomst ligt, en of, bijgevolg, het afwijkend stelsel zoals bedoeld in paragraaf 1 zelf niet buitensporig is.

Fundamenteler nog, zoals reeds vermeld in verband met artikel 5, lijkt dat afwijkend stelsel, precies vanwege de datum 31 december 2021 zoals bedoeld in paragraaf 2, geen rechtsgrond te kunnen vinden in artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020, welk artikel 2, ter herinnering, de regering ertoe machtigt de maatregelen te treffen waarin ze uitsluitend voorziet om,

“[t]eneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie (...), onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken”.

De voorliggende bepaling moet herzien worden in het licht van die opmerkingen.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 7, § 2.¹

HOOFDSTUK 2 – MINIMUMOPLEIDINGSEISEN VOOR KOELTECHNICI

HOOFDSTUK 3 – ERKENNINGEN INZAKE EPB-VERWARMING EN KLIMAATREGELING

Bij deze hoofdstukken zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4 – HET IN HET KADER VAN DE ORGANISATIE VAN DE ELEKTRICITEITS- EN GASMARKTEN INGEVOERDE STATUUT VAN BESCHERMDE AFNEMER

Artikel 11

1. Artikel 11 strekt ertoe om de tijdelijke uitbreiding van het statuut van beschermde afnemer ook na 2020 te laten doorlopen. Daartoe worden de in artikel 3 van het besluit nr. 2020/036 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juni 2020 ‘betreffende de tijdelijke uitbreiding van het in het kader van de organisatie van de elektriciteits- en gasmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingevoerde statuut van beschermde afnemer’ voorkomende beperkingen tot het jaar 2020 en tot de wijzigingen bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 ‘tot wijziging van wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, in het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden’, opgeheven (niet: “verwijderd”).

¹ In de Franse tekst moeten de tekens “§ 3” vervangen worden door de tekens “§ 2”, aangezien de bepaling in kwestie immers slechts 2 paragrafen telt.

2. Artikel 11, § 1, 4°, moet worden aangevuld om eveneens te voorzien in de opheffing van de zinsnede “, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020”. De gemachtigde stemde daarmee in:

“C’est une erreur. Nous avons supprimé la référence à cet arrêté n° 13 du 27 avril 2020 dans l’article 11, §1er, 2° et 3°, compte tenu de la remarque faite par le Conseil d’État dans son avis no 67.764/4 du 15 juillet 2020 sur un projet d’arrêté similaire du Gouvernement wallon ‘établissant un statut de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19: selon cet avis, ‘À l’alinéa 2, 2°, il est fait référence à ‘la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, telle [...] que modifiée [...] par l’arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 et par l’arrêté royal du 6 mai 2020’. En faisant référence à la loi du 23 mars 2020 ainsi qu’à certaines des modifications qu’elle a subies, la disposition en projet cliche la référence à la loi, ce qui a pour effet de ne pas permettre la prise en compte des modifications postérieures apportées à cette loi. La question se pose de savoir si telle est bien l’intention de l’auteur du projet ou s’il ne convient pas plutôt de prévoir une référence dynamique. Dans ce cas, les mots ‘telles que modifiées par l’arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 et par l’arrêté royal du 6 mai 2020’ seront omis’. La volonté du Gouvernement bruxellois est de rendre le texte de l’arrêté n° 2020/036 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 2020 relatif à l’extension temporaire du statut de client protégé dynamique afin qu’il puisse s’appliquer aux situations futures liées à cette crise, sans devoir être modifié au niveau des conditions liées au chômage et au droit passerelle. Il y a donc lieu également de supprimer la référence à cet arrêté n° 13 du 27 avril 2020 dans l’article 11, §1er, 4°.”

3. In dezelfde zin als artikel 11, § 1, 2° en 4°, zullen de woorden “in 2020” ook moeten worden opgeheven in artikel 3, 3°, van het besluit nr. 2020/036 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juni 2020. Artikel 11, § 1, 3°, zal in die zin moeten worden aangevuld.

HOOFDSTUK 5 – ENERGIEPREMIEBONUS

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 6 – DIVERSE BEPALINGEN

Artikel “12”

Het laatste artikel van het ontwerp moet worden vernummerd tot artikel 15.

Artikel 13

Artikel 13 luidt als volgt:

“De regering kan de bij ordonnantie bekrachtigde bepalingen van dit besluit opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.”

Die bepaling geeft een regel weer die al volgt uit artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 23 november 2020. Die weergave is bovendien maar gedeeltelijk en wijzigt, in die mate, artikel 3, § 2, van de ordonnantie, aangezien de daarin opgenomen woorden “in zoverre er vooraf een materiële rechtsgrond voor bestaat” niet overgenomen worden.

Een dergelijke werkwijze is niet toelaatbaar. Het staat immers niet aan de regering om, in een reglementair bijzonderemachtenbesluit, een regel over te nemen die reeds vervat is in de wetgevende norm die de rechtsgrond vormt voor die bijzondere machten, laat staan er de strekking van te wijzigen.

Artikel 13 moet dus weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT