



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.512/1
van 29 januari 2021

avis 68.512/1
du 29 janvier 2021

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing alsook van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle (ook voorontwerp van klimaatordonnantie genoemd)’

un avant-projet d’ordonnance ‘modifiant l’ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l’Air, du Climat et de la maîtrise de l’Energie ainsi que l’ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelé avant-projet d’ordonnance Climat)’

Op 15 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing alsook van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle (ook voorontwerp van klimaatordonnantie genoemd)’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2021.

*

Le 15 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 la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l’Air, du Climat et de la maîtrise de l’Energie ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelé avant-projet d'ordonnance Climat)’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 21 janvier 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt een juridisch kader vast te leggen voor de klimaatactie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.²

Hiertoe worden de gewestelijke klimaatdoelstellingen (artikelen 2 tot 5, 16 en 17 van het voorontwerp) en de beginselen van het klimaatbeleid vastgelegd (artikel 5). De bepalingen betreffende het Gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan (LKEP) worden aangepast (artikelen 6 tot 12 en 15). Tevens wordt een Dag van het Klimaat ingesteld en wordt voorzien in de oprichting van een Comité van Klimaatdeskundigen (artikelen 13 en 14). Verder worden concrete maatregelen voor decarbonisering specifiek voor kachels en andere warmtegeneratoren aangenomen (artikelen 18 tot 20). Ten slotte kunnen de klimaatdoelstellingen in aanmerking worden genomen in het kader van de oriëntatienota's die de bevoegde ministers bij het begin van hun legislatuur indienen (artikel 21) en wordt de voorliggende ordonnantie ook 'klimaatordonnantie' genoemd (artikel 22).

Het voorontwerp valt uiteen in vier titels. Titel I betreft de algemene bepalingen (artikel 1); titel II groepeerde de wijzigingen aan de ordonnantie van 2 mei 2013 'houdende het Brussels Wetboek van lucht, klimaat en energiebeheersing' (hierna: het Wetboek) (artikelen 2 tot 20); titel IV (lees: titel III) wijzigt artikel 22 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle' (artikel 21) en titel IV ten slotte bevat de wijzigings- en slotbepalingen (artikel 22).

VORMVEREISTEN

3. Het ontworpen artikel 2.2.27 van het Wetboek stelt vanaf 1 juni 2021 een verbod in om kolengestookte warmtegeneratoren te plaatsen voor de verwarming van lokalen en/of voor de productie van sanitair warm water (artikel 19 van het voorontwerp). Het ontworpen

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie ook de Gemeenschappelijke Algemene Beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie regeerperiode 2019-2024 – Tweede Pijler : een gewest dat zijn economische en sociale ontwikkeling kadert in een ecologische modeltransitie die tegen 2050 moet plaatsvinden

https://assets.bruzz.be/2019-07/BHG_20190718_NL_0.pdf

Gewestelijk Lucht-klimaat-energieplan juni 2016

https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PLAN_AIR_CLIMAT_ENERGIE_NL_DEF.pdf

Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021 – 2030

<https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl>

artikel 2.2.28 van het Wetboek stelt vanaf 1 juni 2025 een verbod in om verwarmingsketels met vloeibare brandstof te plaatsen en warmtegeneratoren door dit type van verwarmingsketels te vervangen (artikel 20 van het voorontwerp).

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

Artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift als “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (...)”.

De maatregelen voor decarbonisering voor de kolengestookte warmtegeneratoren en de verwarmingsketels met vloeibare brandstof bevatten technische voorschriften in de zin van die richtlijn, zodat de aanmeldingsprocedure dient te worden doorlopen.

Bij die aanmelding overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de voormelde richtlijn moet ook rekening worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6.

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Gevraagd of met het voorliggende voorontwerp Europese Richtlijnen worden omgezet in interne regelgeving, antwoordde de gemachtigde:

“L’avant-projet ne réalise pas de transposition de directives européennes.”

Gevraagd of met het voorliggende voorontwerp bepalingen worden gewijzigd, vervangen, of opgeheven die de omzetting vormen van Europese richtlijnbeepalingen, antwoordde de gemachtigde:

“Oui c’est le cas. La directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments a été modifiée par une nouvelle directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l’efficacité énergétique.

La transposition de cette Directive 2018/844/UE en Région de Bruxelles-Capitale nécessite la modification de l’annexe 1.1 ‘Structure et contenu minimum du plan régional air-climat-énergie’ du livre 1 du Cobrace pour implémenter la stratégie de rénovation à

long terme dans la législation bruxelloise. Cette modification a eu lieu via l'article 4 de l'ordonnance du 18 décembre 2020 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Energie en vue de la transposition de la directive (UE) 2018/844 'Tricast PEB' (dénommée ci-dessous 'ordonnance Tricast PEB).

L'annexe 1.1 telle que modifiée par l'article 4 de l'ordonnance Tricast PEB est remplacée par une nouvelle annexe 1.1 par l'article 15 en projet, laquelle reprend toutefois toutes les dispositions relatives à la stratégie rénovation nécessaires à la transposition de la Directive 2018/844/UE en Région de Bruxelles-Capitale introduites par l'article 4 de l'ordonnance Tricast PEB. Cette nouvelle annexe 1.1 ne mentionne toutefois plus que 'La stratégie de rénovation à long terme vise à soutenir la rénovation du parc bruxellois de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés, en vue de la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici à 2050', cette mention n'étant plus nécessaire au vu de l'article 17 en projet qui traduit en objectifs concrets ce qu'il y a lieu d'entendre par 'parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici à 2050'.

Le commentaire de l'article 4 de l'ordonnance Tricast PEB précise la manière dont celui-ci transpose les dispositions de la Directive 2018/844/UE relatives à la stratégie de rénovation :

'Cet article prévoit l'insertion d'un nouveau paragraphe dans l'annexe 1.1 du livre 1 du Cobrace, intitulé 'les mesures inscrites dans le cadre de la stratégie de rénovation à long terme' afin de transposer l'article 2*bis* nouveau inséré par la directive 2018/844.

Il est en effet opportun de reprendre le contenu de la stratégie de rénovation à long terme dans le contenu minimum du Plan Air Climat Energie qui est joint au PNEC régional (10 ans), ce qui transpose l'article 2*bis*, §8 de la directive en établissant la cohérence entre le PACE et le PNEC.

Pour le PACE actuel (juin 2016- juin 2021), cet ajout rentre dans le cas de figure prévu à l'article 1.4.15, alinéas 3 et 4 (dérogation de procédure). Pour le nouveau PACE, les éléments de planification de la stratégie de rénovation seront réintégrés et suivront la procédure du PACE en précisant quelles consultations ont déjà eu lieu pour cette stratégie de rénovation.

Cet article transpose l'article 2*bis*, §1 (objectif et contenu de la stratégie) en reprenant le contenu de cet article dans l'annexe 1.1, II, 2), a), iv), alinéas 1 et 2.

Cet article transpose l'article 2*bis*, §2 (feuille de route) en reprenant le contenu de cet article dans l'annexe 1.1, II, 2), a), iv), alinéa 3.

Cet article transpose l'article 2*bis*, §3 (mobilisation des investissements par des mécanismes appropriés) en reprenant le contenu de cet article dans l'annexe 1.1, II, 2), a), iv), alinéa 4.

L'article 2*bis*, §5 (procédure de consultation publique pour la stratégie de rénovation) est transposé via la procédure de consultation prévue pour le PACE. En ce qui concerne la stratégie de rénovation, la procédure de consultation publique suivie en pratique a été la suivante : une consultation publique a été annoncée par communiqué de presse et sur le site internet de Bruxelles Environnement. Cette annonce a indiqué les modalités de la consultation notamment son délai. A cette fin, le projet de stratégie de rénovation a été consultable pendant six semaines sur le site internet de Bruxelles Environnement. Les réclamations et observations sur le projet de stratégie ont été adressées à

Bruxelles Environnement par voie postale ou électronique avant la fin du délai de la consultation publique. Concomitamment à la consultation publique, Bruxelles Environnement a soumis le projet de stratégie de rénovation à long terme pour avis aux instances suivantes : le Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil Consultatif du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, les pouvoirs publics désignés par le gouvernement’.”

Uit dit antwoord blijkt dat de artikelen 15 en 17 van het voorontwerp de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie’ in interne regelgeving beogen.

Wat dat betreft, dient te worden opgemerkt dat de aangewezen werkwijze bij de omzetting van richtlijnen erin bestaat de verwijzing naar de omgezette richtlijnen op te nemen in een apart artikel in het dispositief van de tekst.³

In het voorliggende voorontwerp moet bijgevolg een artikel worden ingevoegd dat tot uitdrukking brengt dat Richtlijn (EU) 2018/844 gedeeltelijk wordt omgezet in interne regelgeving.

6. Ter wille van de rechtszekerheid en een goed begrip van de ontworpen regeling dient de tekst van het voorontwerp nog grondig te worden nagekeken. Deze bevat immers nog verschillende vergissingen, inconsistenties, onnauwkeurigheden en bijwijlen een gebrek aan overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst. Bij wijze van voorbeeld kan erop worden gewezen dat:

- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1.2.2, eerste lid, van het Wetboek de woorden “van het Gewest” ontbreken (artikel 2 van het voorontwerp);
- de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1.2.3 van het Wetboek uit twee leden en de Franse tekst uit drie leden bestaat (artikel 3 van het voorontwerp);
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1.2.5, § 2, 2°, van het Wetboek er sprake is van “de andere regionale en lagere beleidsniveaus”, terwijl in de Franse tekst melding wordt gemaakt van “les autres pouvoirs publics régionaux et locaux”, waarbij de Franse tekst aansluit bij de termen die worden gedefinieerd in artikel 1.3.1, 5° en 6°, van het Wetboek, zodat de Nederlandse tekst dienovereenkomstig moet worden aangepast (artikel 5 van het voorontwerp);
- in artikel 7, 2° (lees: 3°), van het voorontwerp in de Nederlandse tekst het woord “geschrapt” dient te worden vervangen door het woord “opgeheven”;
- in artikel 8, 2°, van het voorontwerp in de Nederlandse tekst de woorden “tweede zin” dienen te worden vervangen door de woorden “laatste zin”;

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 94.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

- in artikel 12, 2°, tweede streepje, van het voorontwerp in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1.4.15, derde lid, van het Wetboek het openend aanhalingsteken dient te worden geplaatst vóór de woorden “en die aanbevelingen”;
- de Franse tekst van het ontworpen artikel 1.5.1, § 2, van het Wetboek uit vier leden en de Nederlandse tekst uit vijf leden bestaat (artikel 14 van het voorontwerp);
- in artikel 16 van het voorontwerp in de Nederlandse tekst “Titel 5” dient te worden vervangen door “Titel 1” en de discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst dient te worden weggewerkt;
- in artikel 17 van het voorontwerp in de Nederlandse tekst artikel 2.2.1 dient te worden hernoemd tot artikel 2.1.2.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

7. Luidens het ontworpen artikel 1.2.2, eerste lid, van het Wetboek moet, om koolstofneutraliteit te bereiken, de directe emissie van broeikasgassen in 2050 minstens 90% lager liggen dan in 2005.

Gevraagd welke broeikasgassen concreet worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Il s’agit des émissions de gaz à effet de serre énumérées dans l’annexe V, partie 2, du Règlement (UE) n° 2018/1999 du 11/12/18 sur la gouvernance de l’union de l’énergie et de l’action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.”

Gevraagd naar de juridische waarde van dit traject en of dit bindende cijfers zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Cette trajectoire lie la Région. Oui”.

Op de vraag of er sanctionerend wordt opgetreden indien de vooropgestelde cijfers niet worden behaald, antwoordde de gemachtigde:

“Le projet d’ordonnance ne prévoit pas de sanctions en cas de non respect de ces objectifs mais renforce la ‘justiciabilité’ des obligations de la Région en matière de climat : l’inscription des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans une ordonnance permet de démontrer plus facilement l’existence éventuelle d’un manquement fautif de la Région dans le cadre de la mise en cause de sa responsabilité civile devant le juge judiciaire.”

Om koolstofneutraliteit te bereiken moet volgens de ontworpen bepaling de directe emissie van broeikasgassen in 2050 minstens 90% lager liggen dan in 2005. De directe emissie

van broeikasgassen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt verminderd met minstens 40% in 2030 en met minstens 67% in 2040, vergeleken met 2005.

Het percentage van 40% in 2030 ligt hoger dan het percentage van 35% dat voor de lidstaat België is vastgelegd bij verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013’.

In het Nationaal Energie- en Klimaatplan⁴ heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich verbonden tot een reductie met 40% tegen 2030.

Gevraagd naar de beslissing die de broeikasgasemissiereductie op Europees niveau heeft verdeeld binnen België, antwoordde de gemachtigde:

“Le règlement européen 2018/842 prévoit un objectif minimum par état membre.

‘Article 4. Niveaux annuels d’émissions pour la période 2021-2030

1. Chaque État 3ecisi limite ses 3ecision3 de gaz à effet de serre, en 2030, en respectant au moins le pourcentage fixé pour cet État 3ecisi à l’annexe I par rapport au niveau de ses 3ecision3 de gaz à effet de serre en 2005’.

L’annexe I du même règlement établit ce pourcentage à -35% pour la Belgique.

Il convient de noter qu’il n’y a, du reste, pas encore de 3ecision intrabelge sur le partage de cet objectif minimum (discussion burden sharing intra belge en cours).”

Het verdient aanbeveling om de voorgaande duiding op te nemen in de memorie van toelichting, waarbij kan worden benadrukt dat het ontbreken van een intra-Belgische verdeling van de emissiereductiedoelstellingen geen beletsel vormt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om het voorliggende initiatief te nemen.

Artikel 3

8. In het ontworpen artikel 1.2.3, eerste lid, van het Wetboek wordt bepaald dat Leefmilieu Brussel de Brusselse Hoofdstedelijke Regering uiterlijk op 1 januari 2023 een methodologisch kader voorstelt met het oog op de vermindering van de indirecte emissies van broeikasgassen om een vergelijkbaar traject met dat van de directe emissies tegen 2050 te behalen en dat op basis hiervan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vervolgens het beleid van het gewest ter vermindering van deze emissies in lijn met deze doelstelling, vastlegt.

Volgens het tweede lid van de ontworpen bepaling moet onder “indirecte emissie van broeikasgassen van het Gewest” worden verstaan “de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer door bronnen die gelegen zijn buiten het grondgebied van het Gewest, die wordt veroorzaakt door de activiteiten van de economische actoren die gevestigd zijn op het grondgebied van het gewest” en moet onder “economische actoren” worden verstaan “elke

⁴ <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/admin/storage/nekp/nekp-finaal-plan.pdf>, p. 62 van het plan.

natuurlijke of rechtspersoon die deelneemt aan een economische activiteit door goederen en diensten te produceren, te ruilen of te consumeren”.

Door de ontworpen regeling wordt voor de vermindering van de indirecte emissies van broeikasgassen een vergelijkbaar traject met dat van de directe emissies beoogd.

Dienaangaande werd door de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

“Par 'trajectoire comparable', le projet vise uniquement une trajectoire dont l'objectif final (2050) se rapproche, en terme d'ambition de l'objectif de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre de la Région à l'horizon 2050. A ce jour, la Région ne dispose pas de vision complète sur ses émissions indirectes: leur périmètre n'est pas clairement défini à ce stade, de sorte qu'elles ne sont pas encore quantifiables et qu'il n'existe pas de données historiques sur celles-ci, contrairement aux émissions directes qui font l'objet de rapports internationaux depuis de nombreuses années. C'est la raison pour laquelle le projet confie à Bruxelles Environnement la mission de proposer au Gouvernement, au plus tard le 1er janvier 2023, un cadre méthodologique de réduction des émissions indirectes de gaz à effet de serre. Concrètement, Bruxelles Environnement travaillera dès cette année 2021 à la meilleure connaissance des émissions indirectes de la Région. En 2022, l'administration avancera dans la réflexion dégagant des pistes permettant de réduire ces émissions indirectes et les présentera au Gouvernement au plus tard le 1/01/2023.

Sur la base de ce cadre méthodologique, il appartiendra au Gouvernement de fixer la politique régionale de réduction de ces émissions s'inscrivant dans cet objectif et d'apprécier, dans ce cadre, s'il est opportun de fixer un objectif contraignant de réduction des émissions régionales indirectes à l'horizon 2050 et/ou à d'autres horizons temporels d'ici à 2050. Il lui appartiendra, le cas échéant de fixer une année de référence pour la réduction de ces émissions ainsi que des jalons intermédiaires.”

Het verdient aanbeveling deze duiding op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 6

9. Door artikel 6 van het voorontwerp wordt in artikel 1.2.1 van het Wetboek een definitie toegevoegd als punt 14°. Dit punt 14° dient te worden henummerd tot punt 13°.

Artikel 11

10. Door artikel 11 van het voorontwerp wordt artikel 1.4.13, derde lid, van het Wetboek aangevuld met de zin: “Ze legt het plan voor aan het Parlement.”

Gevraagd naar de meerwaarde van deze toevoeging, nu artikel 1.4.13, derde lid, van het Wetboek luidt: “De Regering bezorgt het plan, het milieu-effectenrapport en de milieuverklaring aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement” en deze bepaling bijgevolg een zelfde finaliteit blijkt te hebben als de ontworpen toevoeging, antwoordde de gemachtigde:

“La transmission du plan par le Gouvernement au Parlement, telle que prévue actuellement par l'article 1.4.13 du COBRACE vise juste la transmission du texte que constitue le plan au Parlement. En précisant, dans le projet d'ordonnance, que le

Gouvernement ‘présente le plan’ au Parlement, la volonté de l’auteur du projet est que le plan soit présenté oralement au Parlement par le Gouvernement. Les termes utilisés dans la version néerlandaise prêtent sans doute à confusion.”

De Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling dient in overeenstemming te worden gebracht met de Franse tekst en aldus te worden aangepast aan de bedoeling van de steller van het voorontwerp, met name dat het plan mondeling wordt toegelicht aan het Parlement. Tevens verdient het aanbeveling om ook de Nederlandse tekst van het huidige artikel 1.4.13, derde lid, van het Wetboek aan te passen om tot een grammaticaal correcte zin te komen.

Artikel 12

11.1. Door artikel 12, 1°, van het voorontwerp worden in artikel 1.4.15, eerste lid, van het Wetboek de woorden “evalueert Leefmilieu Brussel de uitvoering van het plan, meer bepaald om de onvoorziene negatieve gevolgen te identificeren en, in voorkomend geval, een wijzigingsprocedure aan te vangen. Het Instituut publiceert jaarlijks een synthese van de prestatie-indicatoren van de tenuitvoerlegging” vervangen door de woorden “publiceert Leefmilieu Brussel jaarlijks een synthese van de tenuitvoerlegging van het plan in de vorm van de follow-upindicatoren”.

Er dient te worden opgemerkt dat in de huidige versie van het te wijzigen artikel, de thans vervangen passage niet de woorden “Het instituut” maar de woorden “Leefmilieu Brussel” bevat. Bijgevolg dient de tekst van artikel 12, 1°, van het voorontwerp dienovereenkomstig te worden aangepast.

11.2. In de Nederlandse tekst van artikel 12 van het voorontwerp dient het laatste punt “2°” te worden hernummerd tot punt “3°”.

Artikel 17

12. In het ontworpen artikel 2.2.1 van het Wetboek wordt bepaald dat in 2050 het gemiddelde verbruik van primaire energie van alle residentiële gebouwen die gelegen zijn op het grondgebied van het Gewest 100 kWh/m²/jaar bedraagt, dat in 2050 het volledige park van tertiaire gebouwen op het grondgebied van het Gewest naar energieneutraliteit voor verwarming, productie van sanitair warm water, koeling, verlichting en elektriciteit streeft en dat de Regering de criteria voor energieneutraliteit vastlegt.

Gevraagd hoe de ontworpen bepaling, waarin de termen “residentiële gebouwen” en “tertiaire gebouwen” worden gehanteerd, zich verhoudt tot artikel 65^{quater} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, waarin er sprake is van “gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren”, antwoordde de gemachtigde:

“L’article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions instaure un mécanisme de responsabilisation climat.

Aucun arrêté royal n'a été adopté sur la base de cet article, de sorte que les seules trajectoires de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre applicables en vertu de cet article sont celles prévues par son annexe, lesquelles concernent uniquement la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2030.

Le mécanisme de responsabilisation climat créé par cet article 65^{quater} est resté lettre morte et n'a jamais été appliqué, la formulation de cet article suscitant de nombreuses questions juridiques et pratiques sur la manière de le mettre en oeuvre, non résolues à ce jour.

Les objectifs visés par l'article 17 en projet coexistent avec les trajectoires instaurées via l'article 65^{quater} précité. Leurs objectifs ne sont pas fondés sur les mêmes indicateurs et se renforcent mutuellement: les trajectoires imposées par l'article 65^{quater} sont exprimés en terme de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre du parc de bâtiments résidentiels et tertiaires tandis que les objectifs établis par l'article 17 en projet sont exprimés en terme de réduction de la consommation énergétique primaire dudit parc de bâtiments. Par ailleurs, leurs horizons temporels sont différents: les trajectoires imposées par l'article 65^{quater} concernent uniquement la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2030 tandis que les objectifs visés par l'article 17 en projet ont 2050 pour horizon.

Il n'y a par ailleurs pas de corrélation directe entre ces objectifs. D'un point de vue théorique, il est possible de respecter les trajectoires imposées par l'article 65^{quater} sans réduire la consommation d'énergie primaire du parc de bâtiment bruxellois à l'horizon 2050, en couvrant l'ensemble des besoins énergétiques du parc de bâtiment bruxellois par le recours à de l'électricité produite en dehors du territoire régional, ce qui diminuerait drastiquement les émissions directes de la Région issues du parc immobilier bruxellois sans diminuer la consommation moyenne de ce parc en énergie primaire."

Noch de formulering van het ontworpen artikel 2.2.1 van het Wetboek, noch de door de gemachtigde verstrekte toelichting verschaft enige duidelijkheid over de juridische draagwijdte van de beoogde maatregelen.

In het belang van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat minstens wordt verduidelijkt of de doelstelling juridisch bindend is, of het een streefcijfer betreft en of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aansprakelijk kan worden gesteld wanneer deze doelstelling niet wordt gehaald.

Artikel 20

13. Het ontworpen artikel 2.2.28, § 2, laatste lid, van het Wetboek machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot het vaststellen van de modaliteiten van het beroep tegen beslissingen van Leefmilieu Brussel bij het Milieucollege.

Er dient op te worden gewezen dat in het verleden de "modaliteiten" (lees: nadere regels) voor andere beroepsprocedures bij het Milieucollege door de ordonnantiegever zelf werden vastgesteld.⁵

⁵ Zie artikel 2.5.5 van het Wetboek, artikel 80 van de ordonnantie van 5 juni 1997 'betreffende de milieuvergunningen', artikel 55 van de ordonnantie van 5 maart 2009 'betreffende het beheer en de sanering van

Bijgevolg wordt de ontworpen bepaling het best aangevuld met een aantal nadere regels op dat vlak, dan wel verdient het aanbeveling om de desbetreffende delegatie nader te specificeren.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'établir un cadre juridique pour l'action pour le climat dans la Région de Bruxelles-Capitale ².

À cet effet, l'avant-projet fixe les objectifs climatiques régionaux (articles 2 à 5, 16 et 17 de l'avant-projet) et les principes de la politique climatique (article 5). Il adapte les dispositions relatives au Plan régional Air-Climat-Énergie (PACE) (articles 6 à 12 et 15). En outre, il instaure un jour du climat et il prévoit de créer un Comité d'experts climat (articles 13 et 14). Par ailleurs, l'avant-projet adopte des mesures concrètes de décarbonation, spécifiques aux poêles et autres générateurs de chaleur (articles 18 à 20). Enfin, les objectifs climatiques peuvent être pris en considération dans le cadre des notes d'orientation remises par les ministres compétents en début de législature (article 21) et l'ordonnance à l'examen est également nommée 'ordonnance Climat' (article 22).

L'avant-projet est divisé en quatre titres. Le titre I concerne les dispositions générales (article 1^{er}); le titre II regroupe les modifications apportées à l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie' (ci-après : le Code) (articles 2 à 20); le titre III (lire : titre IV) modifie l'article 22 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' (article 21) et le titre IV, enfin, comporte les dispositions modificatives et finales (article 22).

FORMALITÉS

3. L'article 2.2.27, en projet, du Code instaure à partir du 1^{er} juin 2021 une interdiction de placer des générateurs de chaleur alimentés au charbon destinés au chauffage des locaux et/ou au chauffage d'eau chaude sanitaire (article 19 de l'avant-projet). L'article 2.2.28, en projet, du Code instaure à partir du 1^{er} juin 2025 une interdiction de placer des chaudières

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Voir aussi la Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune – législature 2019-2024 – Axe 2 : une région qui inscrit son développement économique et social dans une transition environnementale de référence à l'horizon 2050

<http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-D%C3%A9claration-gouvernementale-parlement-bruxellois-2019.pdf>

Plan régional Air-Climat-Énergie juin 2016

https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PLAN_AIR_CLIMAT_ENERGIE_FR_DEF.pdf

Plan national Énergie - Climat 2021 - 2030

<https://www.plannationalenergieclimat.be/fr>.

alimentées en combustible liquide et de remplacer des générateurs de chaleur par ce type de chaudières (article 20 de l'avant-projet).

En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', tout projet fixant une règle technique doit être communiqué « immédiatement » à la Commission européenne.

L'article 1^{er}, paragraphe 1, f), alinéa 1^{er}, de la directive précitée, définit une règle technique comme « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire *de jure* ou *de facto*, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État (...) ».

Les mesures de décarbonation pour les générateurs de chaleur alimentés au charbon et les chaudières alimentées en combustible liquide comportant des règles techniques au sens de cette directive, il s'impose de mettre en œuvre la procédure de notification.

Lors de cette communication prévue par l'article 5, paragraphe 1, de la directive précitée, il faut également tenir compte de la période de *standstill* visée à l'article 6.

4. Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. À la question de savoir si l'avant-projet à l'examen transpose des directives européennes en droit interne, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'avant-projet ne réalise pas de transposition de directives européennes ».

À la question de savoir si l'avant-projet à l'examen modifie, remplace ou abroge des dispositions qui transposent des dispositions de directives européennes, le délégué a répondu ce qui suit :

« Oui c'est le cas. La directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments a été modifiée par une nouvelle directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

La transposition de cette Directive 2018/844/UE en Région de Bruxelles-Capitale nécessite la modification de l'annexe 1.1 'Structure et contenu minimum du plan régional air-climat-énergie' du livre 1 du Cobrace pour implémenter la stratégie de rénovation à

long terme dans la législation bruxelloise. Cette modification a eu lieu via l'article 4 de l'ordonnance du 18 décembre 2020 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Énergie en vue de la transposition de la directive (UE) 2018/844 'Tricast PEB' (dénommée ci-dessous 'ordonnance Tricast PEB).

L'annexe 1.1 telle que modifiée par l'article 4 de l'ordonnance Tricast PEB est remplacée par une nouvelle annexe 1.1 par l'article 15 en projet, laquelle reprend toutefois toutes les dispositions relatives à la stratégie rénovation nécessaires à la transposition de la Directive 2018/844/UE en Région de Bruxelles-Capitale introduites par l'article 4 de l'ordonnance Tricast PEB. Cette nouvelle annexe 1.1 ne mentionne toutefois plus que 'La stratégie de rénovation à long terme vise à soutenir la rénovation du parc bruxellois de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés, en vue de la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici à 2050', cette mention n'étant plus nécessaire au vu de l'article 17 en projet qui traduit en objectifs concrets ce qu'il y a lieu d'entendre par 'parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici à 2050'.

Le commentaire de l'article 4 de l'ordonnance Tricast PEB précise la manière dont celui-ci transpose les dispositions de la Directive 2018/844/UE relatives à la stratégie de rénovation :

'Cet article prévoit l'insertion d'un nouveau paragraphe dans l'annexe 1.1 du livre 1 du Cobrace, intitulé 'les mesures inscrites dans le cadre de la stratégie de rénovation à long terme' afin de transposer l'article 2*bis* nouveau inséré par la directive 2018/844.

Il est en effet opportun de reprendre le contenu de la stratégie de rénovation à long terme dans le contenu minimum du Plan Air Climat Énergie qui est joint au PNEC régional (10 ans), ce qui transpose l'article 2*bis*, § 8 de la directive en établissant la cohérence entre le PACE et le PNEC.

Pour le PACE actuel (juin 2016 – juin 2021), cet ajout rentre dans le cas de figure prévu à l'article 1.4.15, alinéas 3 et 4 (dérogation de procédure). Pour le nouveau PACE, les éléments de planification de la stratégie de rénovation seront réintégrés et suivront la procédure du PACE en précisant quelles consultations ont déjà eu lieu pour cette stratégie de rénovation.

Cet article transpose l'article 2*bis*, § 1 (objectif et contenu de la stratégie) en reprenant le contenu de cet article dans l'annexe 1.1, II, 2), a), iv), alinéas 1 et 2.

Cet article transpose l'article 2*bis*, § 2 (feuille de route) en reprenant le contenu de cet article dans l'annexe 1.1, II, 2), a), iv), alinéa 3.

Cet article transpose l'article 2*bis*, § 3 (mobilisation des investissements par des mécanismes appropriés) en reprenant le contenu de cet article dans l'annexe 1.1, II, 2), a), iv), alinéa 4.

L'article 2*bis*, § 5 (procédure de consultation publique pour la stratégie de rénovation) est transposé via la procédure de consultation prévue pour le PACE. En ce qui concerne la stratégie de rénovation, la procédure de consultation publique suivie en pratique a été la suivante : une consultation publique a été annoncée par communiqué de presse et sur le site internet de Bruxelles Environnement. Cette annonce a indiqué les modalités de la consultation notamment son délai. À cette fin, le projet de stratégie de rénovation a été consultable pendant six semaines sur le site internet de Bruxelles Environnement.

Les réclamations et observations sur le projet de stratégie ont été adressées à Bruxelles Environnement par voie postale ou électronique avant la fin du délai de la consultation publique. Concomitamment à la consultation publique, Bruxelles Environnement a soumis le projet de stratégie de rénovation à long terme pour avis aux instances suivantes : le Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil Consultatif du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, les pouvoirs publics désignés par le gouvernement' ».

Il ressort de cette réponse que les articles 15 et 17 de l'avant-projet visent à transposer partiellement la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique' en droit interne.

À cet égard, il y a lieu d'observer que la méthode indiquée pour transposer des directives consiste à mentionner la référence aux directives transposées dans un article distinct du dispositif du texte³.

Par conséquent, il faut insérer dans l'avant-projet à l'examen un article indiquant que la directive (UE) 2018/844 est transposée partiellement en droit interne.

6. Dans un souci de sécurité juridique et de bonne compréhension de la réglementation en projet, le texte de l'avant-projet doit faire l'objet d'une vérification approfondie. Il contient en effet encore plusieurs erreurs, incohérences et imprécisions, et parfois des discordances entre les versions française et néerlandaise. À titre d'exemple, on peut souligner que :

- dans le texte néerlandais de l'article 1.2.2, alinéa 1^{er}, en projet, du Code, les mots « van het Gewest » font défaut (article 2 de l'avant-projet) ;
- le texte néerlandais de l'article 1.2.3, en projet, du Code comporte deux alinéas tandis que le texte français en comporte trois (article 3 de l'avant-projet) ;
- dans le texte néerlandais de l'article 1.2.5, § 2, 2°, en projet, du Code, il est question de « de andere regionale en lagere beleidsniveaus » alors que le texte français mentionne « les autres pouvoirs publics régionaux et locaux », ce dernier rejoignant ainsi les termes définis à l'article 1.3.1, 5° et 6°, du Code, de sorte qu'il y a lieu d'adapter le texte néerlandais en conséquence (article 5 de l'avant-projet) ;
- dans le texte néerlandais de l'article 7, 2° (lire : 3°), de l'avant-projet, il faut remplacer le mot « geschrappt » par le mot « opgeheven » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 8, 2°, de l'avant-projet, il y a lieu de remplacer les mots « tweede zin » par les mots « laatste zin » ;

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 94.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

- à l'article 12, 2°, deuxième tiret, de l'avant-projet, il y a lieu, dans le texte néerlandais de l'article 1.4.15, alinéa 3, en projet, du Code, de placer le guillemet ouvrant avant les mots « en die aanbevelingen » ;
- le texte français de l'article 1.5.1, § 2, en projet, du Code se compose de quatre alinéas tandis que le texte néerlandais en compte cinq (article 14 de l'avant-projet) ;
- dans le texte néerlandais de l'article 16 de l'avant-projet, il y a lieu de remplacer « Titel 5 » par « Titel 1 » et de remédier à la discordance entre les textes français et néerlandais ;
- dans le texte néerlandais de l'article 17 de l'avant-projet, il y a lieu de renuméroter l'article 2.2.1 en article 2.1.2.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

7. Selon l'article 1.2.2, alinéa 1^{er}, en projet, du Code, les émissions directes de gaz à effet de serre devront être réduites en 2050 d'au moins 90 % par rapport à 2005 afin d'atteindre la neutralité carbone.

À la question de savoir quels sont concrètement les gaz à effet de serre visés, le délégué a répondu :

« Il s'agit des émissions de gaz à effet de serre énumérées dans l'annexe V, partie 2, du Règlement (UE) n° 2018/1999 du 11/12/18 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ».

À la question de savoir quelle est la valeur juridique de cette trajectoire ou s'il s'agit de chiffres contraignants, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette trajectoire lie la Région. Oui ».

À la question de savoir si une sanction est prévue dans le cas où les chiffres proposés ne sont pas atteints, le délégué a répondu :

« Le projet d'ordonnance ne prévoit pas de sanctions en cas de non respect de ces objectifs mais renforce la 'justiciabilité' des obligations de la Région en matière de climat : l'inscription des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans une ordonnance permet de démontrer plus facilement l'existence éventuelle d'un manquement fautif de la Région dans le cadre de la mise en cause de sa responsabilité civile devant le juge judiciaire ».

Selon la disposition en projet, les émissions directes de gaz à effet de serre doivent être réduites en 2050 d'au moins 90 % par rapport à 2005 afin d'atteindre la neutralité carbone. Les émissions directes de gaz à effet de serre de la Région de Bruxelles-Capitale seront réduites d'au moins 40 % en 2030 et d'au moins 67 % en 2040, par rapport à 2005.

Le pourcentage de 40 % en 2030 est supérieur à celui de 35 % qui a été fixé pour l'État membre Belgique par le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013'.

Dans le Plan national Énergie Climat ⁴, la Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée à une réduction de 40 % d'ici 2030.

Interrogé sur la décision qui a réparti au sein de la Belgique la réduction des émissions à effet de serre au niveau européen, le délégué a répondu :

« Le règlement européen 2018/842 prévoit un objectif minimum par état membre.

‘Article 4. Niveaux annuels d'émissions pour la période 2021-2030

1. Chaque État membre limite ses émissions de gaz à effet de serre, en 2030, en respectant au moins le pourcentage fixé pour cet État membre à l'annexe I par rapport au niveau de ses émissions de gaz à effet de serre en 2005'.

L'annexe I du même règlement établit ce pourcentage à -35 % pour la Belgique.

Il convient de noter qu'il n'y a, du reste, pas encore de décision intrabelge sur le partage de cet objectif minimum (discussion burden sharing intra belge en cours) ».

Il est recommandé d'indiquer les précisions susmentionnées dans l'exposé des motifs, tout en soulignant que l'absence de répartition intra-belge des objectifs de réduction des émissions n'empêche pas la Région de Bruxelles-Capitale de prendre l'initiative à l'examen.

Article 3

8. L'article 1.2.3, alinéa 1^{er}, en projet, du Code dispose que Bruxelles Environnement propose au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, un cadre méthodologique de réduction des émissions indirectes de gaz à effet de serre en vue d'atteindre une trajectoire comparable à celle des émissions directes à l'horizon 2050 et que sur cette base, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe la politique régionale de réduction de ces émissions s'inscrivant dans cet objectif.

Selon le deuxième alinéa de la disposition en projet, il y a lieu d'entendre par « émissions indirectes de gaz à effet de serre de la Région » « le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre à partir de sources situées à l'extérieur du territoire de la Région qui est induit par les activités des agents économiques établis sur le territoire régional » et par « agents

⁴ <https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-version-finale.pdf>, p. 59 du plan.

économiques » « toute personne physique ou morale qui participent à l'activité économique soit en produisant, soit en échangeant, soit en consommant des biens et des services ».

Le dispositif en projet envisage pour la réduction des émissions indirectes des gaz à effet de serre une trajectoire comparable à celle des émissions directes.

À cet égard, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Par 'trajectoire comparable', le projet vise uniquement une trajectoire dont l'objectif final (2050) se rapproche, en terme d'ambition de l'objectif de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre de la Région à l'horizon 2050. À ce jour, la Région ne dispose pas de vision complète sur ses émissions indirectes: leur périmètre n'est pas clairement défini à ce stade, de sorte qu'elles ne sont pas encore quantifiables et qu'il n'existe pas de données historiques sur celles-ci, contrairement aux émissions directes qui font l'objet de rapports internationaux depuis de nombreuses années. C'est la raison pour laquelle le projet confie à Bruxelles Environnement la mission de proposer au Gouvernement, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, un cadre méthodologique de réduction des émissions indirectes de gaz à effet de serre. Concrètement, Bruxelles Environnement travaillera dès cette année 2021 à la meilleure connaissance des émissions indirectes de la Région. En 2022, l'administration avancera dans la réflexion dégagant des pistes permettant de réduire ces émissions indirectes et les présentera au Gouvernement au plus tard le 1/01/2023.

Sur la base de ce cadre méthodologique, il appartiendra au Gouvernement de fixer la politique régionale de réduction de ces émissions s'inscrivant dans cet objectif et d'apprécier, dans ce cadre, s'il est opportun de fixer un objectif contraignant de réduction des émissions régionales indirectes à l'horizon 2050 et/ou à d'autres horizons temporels d'ici à 2050. Il lui appartiendra, le cas échéant de fixer une année de référence pour la réduction de ces émissions ainsi que des jalons intermédiaires. »

Il est recommandé d'insérer ces précisions dans l'exposé des motifs.

Article 6

9. L'article 6 de l'avant-projet ajoute une définition en tant que 14° dans l'article 1.3.1 du Code. Ce 14° doit être renuméroté en 13°.

Article 11

10. L'article 11 de l'avant-projet complète l'article 1.4.13, alinéa 3, du Code par la phrase : « Il présente le plan au Parlement ».

Interrogé quant à la plus-value de cet ajout, dès lors que l'article 1.4.13, alinéa 3, du Code énonce que « le Gouvernement transmet le plan, le rapport sur les incidences environnementales et la déclaration environnementale au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale » et que par conséquent cette disposition a manifestement une finalité identique à l'ajout en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« La transmission du plan par le Gouvernement au Parlement, telle que prévue actuellement par l'article 1.4.13 du COBRACE vise juste la transmission du texte que

constitue le plan au Parlement. En précisant, dans le projet d'ordonnance, que le Gouvernement 'présente le plan' au Parlement, la volonté de l'auteur du projet est que le plan soit présenté oralement au Parlement par le Gouvernement. Les termes utilisés dans la version néerlandaise prêtent sans doute à confusion ».

Le texte néerlandais de la disposition en projet doit être mis en concordance avec le texte français et doit donc être adapté à l'intention de l'auteur de l'avant-projet, à savoir que le plan soit expliqué oralement au Parlement. En outre, il est recommandé d'adapter également le texte néerlandais de l'actuel article 1.4.13, alinéa 3, du Code pour rendre la phrase grammaticalement correcte.

Article 12

11.1. L'article 12, 1^o, de l'avant-projet remplace dans l'article 1.4.15, alinéa 1^{er}, du Code, les mots « l'Institut évalue la mise en œuvre du plan afin d'identifier notamment les impacts négatifs imprévus et, le cas échéant, d'entamer une procédure de modification de celui-ci. L'Institut publie annuellement une synthèse d'indicateurs de performance de la mise en œuvre » par les mots « Bruxelles Environnement publie annuellement une synthèse de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan sous la forme d'indicateurs de suivi ».

Il y a lieu d'observer que dans la version actuelle de l'article à modifier, le passage actuellement remplacé ne comporte pas les mots « L'institut » mais les mots « Bruxelles Environnement ». Par conséquent, il y a lieu d'adapter le texte de l'article 12, 1^o, de l'avant-projet en conséquence.

11.2. Dans le texte néerlandais de l'article 12 de l'avant-projet, il convient de renuméroter le dernier « 2^o » en « 3^o ».

Article 17

12. L'article 2.1.2, en projet, du Code dispose qu'en 2050, la consommation moyenne en énergie primaire de l'ensemble du parc de bâtiments résidentiels situés sur le territoire de la Région est de 100 kWh/m²/an, qu'en 2050, l'ensemble du parc de bâtiments tertiaires situés sur le territoire de la Région tend vers la neutralité énergétique pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire, le refroidissement, l'éclairage, et l'électricité et que le Gouvernement détermine les critères de la neutralité énergétique.

Interrogé sur la manière dont la disposition en projet, qui contient les termes « bâtiments résidentiels » et « bâtiments tertiaires », s'articule avec l'article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', qui fait mention de « bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire », le délégué a fourni la réponse suivante :

« L'article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions instaure un mécanisme de responsabilisation climat. Aucun arrêté royal n'a été adopté sur la base de cet article, de sorte que les seules trajectoires de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre applicables en vertu

de cet article sont celles prévues par son annexe, lesquelles concernent uniquement la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2030.

Le mécanisme de responsabilisation climat créé par cet article 65^{quater} est resté lettre morte et n'a jamais été appliqué, la formulation de cet article suscitant de nombreuses questions juridiques et pratiques sur la manière de le mettre en œuvre, non résolues à ce jour.

Les objectifs visés par l'article 17 en projet coexistent avec les trajectoires instaurées via l'article 65^{quater} précité. Leurs objectifs ne sont pas fondés sur les mêmes indicateurs et se renforcent mutuellement: les trajectoires imposées par l'article 65^{quater} sont exprimés en terme de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre du parc de bâtiments résidentiels et tertiaires tandis que les objectifs établis par l'article 17 en projet sont exprimés en terme de réduction de la consommation énergétique primaire dudit parc de bâtiments. Par ailleurs, leurs horizons temporels sont différents: les trajectoires imposées par l'article 65^{quater} concernent uniquement la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2030 tandis que les objectifs visés par l'article 17 en projet ont 2050 pour horizon.

Il n'y a par ailleurs pas de corrélation directe entre ces objectifs. D'un point de vue théorique, il est possible de respecter les trajectoires imposées par l'article 65^{quater} sans réduire la consommation d'énergie primaire du parc de bâtiment bruxellois à l'horizon 2050, en couvrant l'ensemble des besoins énergétiques du parc de bâtiment bruxellois par le recours à de l'électricité produite en dehors du territoire régional, ce qui diminuerait drastiquement les émissions directes de la Région issues du parc immobilier bruxellois sans diminuer la consommation moyenne de ce parc en énergie primaire ».

Ni la formulation de l'article 2.1.2 en projet du Code, ni les explications fournies par le délégué ne permettent de déterminer la portée juridique des mesures visées.

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé qu'il soit à tout le moins précisé si l'objectif est juridiquement contraignant, s'il s'agit d'un objectif à atteindre et si la Région de Bruxelles-Capitale peut être rendue responsable lorsqu'il n'est pas atteint.

Article 20

13. L'article 2.2.28, § 2, dernier alinéa, en projet, du Code habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à déterminer les modalités du recours auprès du Collège d'environnement contre les décisions de Bruxelles Environnement.

Il y a lieu de relever que par le passé, les modalités relatives à d'autres procédures de recours auprès du Collège d'environnement ont été fixées par le législateur régional bruxellois lui-même⁵.

⁵ Voir l'article 2.5.5 du Code, l'article 80 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', l'article 55 de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués' (qui contient elle aussi une délégation au Gouvernement) et les articles 89 et 90 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature'.

Par conséquent, il est préférable de compléter la disposition en projet par un certain nombre de modalités à ce propos, ou de préciser davantage la délégation concernée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME