



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.293/3
van 4 oktober 2023

avis 74.293/3
du 4 octobre 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van 2 mei 2013
houdende het Brussels
Wetboek van Lucht, Klimaat
en Energiebeheersing met het
oog op de implementatie van
de strategie voor de renovatie
van de gebouwen'

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,
en vue de mettre en œuvre la
stratégie de rénovation du bâti'

Op 24 juli 2023 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, van rechtswege verlengd tot 7 september 2023,* 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 met het oog op de implementatie van de strategie voor de renovatie van de gebouwen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 september 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2023.

*

Le 24 juillet 2023, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 7 septembre 2023 **, 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'Énergie, en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 19 septembre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 octobre 2023.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing) op diverse punten te wijzigen.

In titel I (‘Algemene bepalingen’) van het voorontwerp wordt de bevoegdheidsgrondslag ervan vermeld (artikel 1 van het voorontwerp) en wordt bepaald dat de aan te nemen ordonnantie strekt tot de gedeeltelijke omzetting van “Richtlijn (EU) xxxx/xxx van het Europees Parlement en de Raad van XXX houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie” en van “Richtlijn (EU) xxxx/xxx van het Europees Parlement en de Raad van XXX tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen” (artikel 2).

Titel II van het voorontwerp bevat wijzigingen van boek 1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikelen 3 tot 8). Zo worden de doelstellingen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen verhoogd (artikel 3) en wordt voorzien in de oprichting van een burgerraad voor het klimaat die bijdraagt aan de ontwikkeling van een langetermijnstrategie (artikelen 4, 7 en 8). Voorts wordt een definitie gewijzigd en een definitie ingevoegd (artikel 5), en wordt de datum gewijzigd waarop het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan in 2023 moet worden goedgekeurd (artikel 6).

Titel III van het voorontwerp bevat wijzigingen van boek 2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikelen 9 tot 67). Onder meer worden de EPB-eisen voor EPB-eenheden verstrengd (artikel 16) en wordt in een verplichting voorzien om energiebesparende werkzaamheden uit te voeren om aan die eisen te voldoen (artikel 25). De niet-naleving van die EPB-eisen kan aanleiding geven tot een administratieve boete (artikel 59). Voorts wordt elke titularis van een zakelijk recht op een EPB-eenheid verplicht om binnen vijf jaar over een geldig EPB-certificaat te beschikken (artikelen 19 tot 23), dat bij elke vastgoedtransactie moet worden bezorgd (artikelen 34 tot 38). Er wordt ook in een energiedatabank voorzien en de verwerking van persoonsgegevens die hiermee gepaard gaat, wordt geregeld (artikel 43). Verwarmingsketels die na 1 juni 2025 worden geïnstalleerd moeten uitsluitend worden aangedreven door een hernieuwbare vloeibare brandstof (artikel 44), op straffe van een administratieve geldboete (artikel 61). Ook worden de energie- en milieucriteria van toepassing op vastgoedinvesteringen van de overheid aangescherpt en uitgebreid tot lokale overheden

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

(artikelen 46 en 47). In het verlengde hiervan wordt in een EPB-certificaat openbaar gebouw voorzien (artikelen 49 tot 51) en worden overheden verplicht om verslag uit te brengen over hun energie-efficiëntie (artikelen 52 en 53). Ten slotte worden een aantal strafrechtelijke sancties gewijzigd en wordt voorzien in sanctionering voor de niet-naleving van de verplichtingen inzake bedrijfsvervoerplannen (artikelen 63 en 64).

Titel IV van het voorontwerp strekt tot wijziging van boek 3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikelen 68 tot 74). In hoofdzaak wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die gepaard gaat met het toezicht op de lage-emissiezone (artikelen 68 en 69).

Titel V van het voorontwerp strekt tot wijziging van boek 4 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikel 75). In die titel wordt een nieuw artikel 4.5.2 ingevoegd waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) wordt gemachtigd om de bepalingen van het wetboek in te trekken, te wijzigen of te vervangen “om de maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen van technische aard die voortvloeien uit de richtlijnen van de Europese Unie inzake lucht-, klimaat- of energiebeheersing”.

Titel VI van het voorontwerp bevat wijzigings-, overgangs- en eindbepalingen (artikelen 76 en 77)².

Ten slotte bevat het voorontwerp ook nog een bijlage die – in samenhang met artikel 67 van het voorontwerp – strekt tot vervanging van bijlage 2.4 bij boek 2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing waarin de administratieve boetes worden bepaald, bedoeld in de (ontworpen) artikelen 2.6.1 en 2.6.1/1 van dat wetboek.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Luidens artikel 2 van het voorontwerp strekt de aan te nemen ordonnantie tot de gedeeltelijke omzetting van “Richtlijn (EU) xxxx/xxx van het Europees Parlement en de Raad van XXX houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie” en van “Richtlijn (EU) xxxx/xxx van het Europees Parlement en de Raad van XXX tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen”.

Met de eerstvermelde richtlijn wordt richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 ‘betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking)’ bedoeld. Die richtlijn is aangenomen en bekendgemaakt *nadat* het voorontwerp voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd.

De tweede vermelde richtlijn is op het ogenblik dat de Raad van State het voorontwerp heeft onderzocht evenwel nog niet aangenomen, laat staan dat ze werd bekendgemaakt. Volgens de gemachtigde werd uitgegaan van de tekst van de Raad van ministers

² Maar zie omtrent de nummering van die bepalingen opmerking 5.

in Raadsdocument 8750/1/23 van 28 juni 2023.³ Het gaat echter slechts om een synthesesdocument waarin de posities van de verschillende Europese instellingen in eerste lezing worden weergegeven. Er kan dan ook niet zomaar worden aangenomen dat de door de Raad van ministers voorgestelde tekst zal overeenstemmen met de uiteindelijk door het Europees Parlement en de Raad aangenomen richtlijn. Zo staan de definities die in dat document worden gehanteerd – zelfs voor cruciale begrippen als “zero emissie gebouw”⁴ – allerminst vast.

Gelet op wat voorafgaat heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, de overeenstemming van het voorontwerp met de voormelde richtlijnen niet kunnen nagaan. Het komt de stellers van het voorontwerp toe dat te doen.⁵ Indien het voorontwerp zou worden aangenomen vooraleer de tweede vermelde richtlijn tot stand komt,⁶ zal moeten worden nagegaan of (de door het voorontwerp te wijzigen bepalingen van) het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing niet alsnog moet worden aangepast ter omzetting van die richtlijn.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 16 van het voorontwerp voorziet in een aantal EPB-eisen voor EPB-eenheden, waarvan de niet-naleving aanleiding kan geven tot een administratieve boete.⁷ De eigenaars van de EPB-eenheden in kwestie en de mede-eigenaars van gebouwen met gemeenschappelijke delen worden verplicht om op een termijn van tien tot twintig jaar na de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie de nodige energetische renovatiewerken uit te voeren om (uiteindelijk) een energieniveau C te bereiken.⁸

Die verplichting heeft een inmenging tot gevolg in het recht op eigendom zoals gewaarborgd door artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hoewel de betrokken eigenaars niet worden onteigend, verzetten de aangevoerde grondwets- en verdragsbepalingen zich ertegen dat de overheid aan een bepaalde categorie van personen lasten zou opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het algemeen belang kan worden geacht te dragen.⁹

³ Beschikbaar op <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8750-2023-REV-1/en/pdf>

⁴ Zie de drie verschillende versies van de definitie, in artikel 2, lid 1, (2), van het synthesesdocument.

⁵ Waarbij rekening moet worden gehouden met het gegeven dat, ook al verstrijkt de omzettingstermijn van richtlijn (EU) 2023/1791 voor het merendeel van de bepalingen ervan slechts op 11 oktober 2025 (zie artikel 36), tijdens die termijn een lidstaat zich moet onthouden van de vaststelling van bepalingen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in het gedrang zouden brengen: HvJ 18 december 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL t. Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628, punt 45.

⁶ In dat geval moet de verwijzing naar die richtlijn in artikel 2 van het voorontwerp worden weggelaten.

⁷ Artikel 59 van het voorontwerp.

⁸ Artikel 25 van het voorontwerp.

⁹ Zie GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005, B.4. Zie ook o.m. GwH 27 november 2014, nr. 170/2014, B.10.3; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.8.1; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, B.15.1.

4.2. Er zou gewag kunnen worden gemaakt van een excessieve last die in het algemeen belang wordt opgelegd aan de eigenaars van de EPB-eenheden en de mede-eigenaars van gebouwen indien de EPB-eisen die worden opgelegd, en de renovatiewerken die ermee samenhangen, onuitvoerbaar zijn omwille van de aard van het gebouw, bijvoorbeeld indien het om een geklasseerd gebouw gaat, of indien de kost van die renovatiewerken buiten elke verhouding staat met de economische waarde van de EPB-eenheid in kwestie.

4.3. Te dien aanzien kan evenwel worden vastgesteld dat luidens het ontworpen artikel 2.2.3, § 1, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing de door de regering vast te stellen EPB-eisen minstens even streng zijn als het kostenoptimaal niveau, dat wordt vastgesteld op basis van de geraamde economische levensduur van de EPB-eenheid of van één van de elementen ervan. Luidens de ontworpen paragraaf 3 van dat artikel mag de regering bij het bepalen van die EPB-eisen een onderscheid maken tussen verschillende categorieën van EPB-eenheden, rekening houdend met de bestemming, de uitgevoerde werken en de omvang. Die categorisering maakt het voor de regering mogelijk om bij het bepalen van de EPB-eisen rekening te houden met de eigenschappen van EPB-eenheden.

Bovendien kan overeenkomstig het ontworpen artikel 2.2.4, § 1, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikel 17 van het voorontwerp) voor een EPB-eenheid een volledige of gedeeltelijke afwijking van de EPB-eisen worden bekomen wanneer “de gedeeltelijke of volledige naleving van die eisen technisch, functioneel of economisch niet haalbaar is”. Die bepaling lijkt het mogelijk te maken renovatiewerken te vermijden die omwille van de eigenschappen van de EPB-eenheid onuitvoerbaar zijn of die economisch niet verantwoordbaar zijn.

4.4. Voorts wordt de regering in het ontworpen artikel 2.2.3, § 5, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing gemachtigd om de EPB-eisen op te schorten wanneer zij vaststelt “dat er ten gevolge van een economische crisis een tekort aan materiaal of arbeidskrachten is dat de naleving van de EPB-eisen (...) onmogelijk maakt, rekening houdend met het onvoorzienbare en onvermijdelijke karakter van de belemmering”.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die bepaling evenwel gesteld dat de nakoming van deze verplichtingen kan worden opgeschort “in gevallen van overmacht zoals gedefinieerd in artikel 5.226 van het Burgerlijk Wetboek, die het onmogelijk maakt om de nieuwe verplichtingen na te komen rekening houdend met de onvoorzienbare en onvermijdbare karakter van het beletsel tot nakoming, *zoals een tekort aan materialen in verband met een economische crisis*”.

De in artikel 5.226 van het Burgerlijk Wetboek vermelde gevallen van overmacht zijn evenwel niet beperkt tot een economische crisis die leidt tot een tekort aan materiaal of arbeidskrachten. Bijgevolg moet het ontworpen artikel 2.2.3, § 3, in ruimere bewoordingen worden gesteld, zodat in alle gevallen van overmacht de EPB-eisen kunnen worden opgeschort.

4.5. Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

5. Het voorontwerp moet nog aan een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht worden onderworpen. Inzonderheid de Nederlandse tekst van het voorontwerp toont talrijke gebreken. Louter bij wijze van voorbeeld kan dienaangaande op het volgende worden gewezen:

- *in fine* van de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1.5.2, § 2, eerste lid, 4°, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikel 8 van het voorontwerp) moet de vermelding “f)” worden weggelaten;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2.1.1, 18°, van hetzelfde wetboek (artikel 9, § 14, van het voorontwerp) moeten de woorden “of rechtspersoon” veeleer worden ingevoegd tussen het woord “persoon” en het woord “belast”, in plaats van het woord “persoon” te vervangen door die woorden;
- in de Nederlandse tekst van artikel 10, § 2, van het voorontwerp schrijve men “aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning” (in plaats van “aanvraag om stedenbouwkundige vergunning”);
- in de Nederlandse tekst van artikel 11 van het voorontwerp moet het lidwoord “de” worden weggelaten voor “zero emissie”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 13 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 2.2.2, §§ 1 en 3 (in plaats van naar “eerst en derde leden”), van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen 2.2.4/2, § 1, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikel 21 van het voorontwerp) schrijve men “elke titularis van een zakelijk recht”;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2.2.28, § 1, van hetzelfde wetboek (artikel 44, 1°, van het voorontwerp) schrijve men “verwarmingsketel” (in plaats van “verwarmingsketel”);
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2.4.1, § 2, eerste lid, van hetzelfde wetboek (artikel 46 van het voorontwerp) schrijve men “huren” (in plaats van “verhuren”);
- in de inleidende zin van artikel 47, § 1, 3°, van het voorontwerp schrijve men “Er wordt een derde en vierde lid ingevoegd”;
- in artikel 56 van het voorontwerp moet worden verwezen naar hoofdstuk 2 (in plaats van naar “3”) van titel 5 van boek 2 van het Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing;
- de nummering van de drie laatste artikelen van het voorontwerp moet worden aangepast, waarbij beide taalversies doorlopend moeten worden genummerd. Thans telt het voorontwerp in de Nederlandse tekst twee artikelen 76 en in de Franse tekst twee artikelen 77;

- de bijlage moet in een afzonderlijk document worden ondergebracht (dat eveneens moet worden ondertekend).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. In artikel 1 van het voorontwerp moet de verwijzing naar artikel 39bis van de Grondwet worden weggelaten. Het voorontwerp bepaalt immers niet de nadere regels of de organisatie van een volksraadpleging.¹⁰ Indien dit overigens wel het geval zou zijn, zou het met de in artikel 28, laatste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ vermelde bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen.

Artikel 6

7. Luidens artikel 1.4.3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan “uiterlijk op 30 maart 2023” voor het eerst door de regering goedgekeurd. Artikel 6 van het voorontwerp strekt ertoe die datum te vervangen door 30 mei 2023.

Beide data liggen echter in het verleden, zodat de ontworpen wijziging enkel zinvol zou zijn als de regering ook effectief voor 30 mei 2023 het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan heeft goedgekeurd. In dat geval zou artikel 6 van het voorontwerp evenwel met terugwerkende kracht uitwerking moeten hebben. Indien, daarentegen, dat plan tot op heden nog niet definitief werd goedgekeurd, zal in artikel 6 van het voorontwerp een andere nuttige datum moeten worden vermeld.

Artikel 8

8.1. Artikel 8 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een burgerraad voor het klimaat “met als doel het uitwerken van een rapport dat een langetermijnvisie bevat en aanbevelingen op korte en middellange termijn om deze visie te realiseren”. Die raad bestaat uit honderd burgers die worden geloot.

In tegenstelling tot andere gelijkaardige initiatieven waaromtrent de Raad van State recentelijk advies heeft gegeven,¹¹ gaat het om een adviesorgaan van de regering, niet van het parlement. Luidens het ontworpen artikel 1.2.4 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en

¹⁰ De in artikel 8 van het voorontwerp vervatte regeling van de burgerraad kan hiermee niet worden gelijkgesteld.

¹¹ Zie bv. adv.RvS 68.041/AG van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waalse Gewest ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’, *Parl.St. W.Parl.*, 2019-2020, nr. 221/2; adv.RvS 71.651/AV van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 maart 2023 ‘tot bepaling van de beginselen voor de loting van natuurlijke personen voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers’, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-2944/001, 40-57.

Energiebeheersing¹² is de langetermijnstrategie over dertig jaar die de regering om de tien jaar opstelt voorafgaand aan de opstelling van het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan immers gebaseerd op de bijdrage van de burgerraad. Het secretariaat van de burgerraad wordt bovendien verzekerd door Leefmilieu Brussel dat de nodige administratieve en organisatorische ondersteuning biedt.¹³

Niets verzet zich in beginsel tegen de oprichting van een dergelijk adviesorgaan.

8.2. In het ontworpen artikel 1.5.2, § 1, vijfde tot zevende lid, van het Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die gepaard gaat met de loting op grond waarvan de leden van de burgerraad worden aangeduid. Zo worden de gegevens vermeld waarvoor Brussel Leefmilieu toegang krijgt tot het Rijksregister,¹⁴ evenals de informatie die burgers moeten meedelen die zijn uitgeloot en die de uitnodiging wensen te aanvaarden.¹⁵

Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat bij de loting ook rekening zou worden gehouden met “criteria gelinkt aan het thema van de cyclus”. In zoverre die criteria zouden inhouden dat andere gegevens worden verwerkt dan die vermeld in het ontworpen artikel 1.5.2, § 1, vijfde en zesde lid, van het Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, moet eraan worden herinnerd dat het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet vereist dat de essentiële elementen van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens door de ordonnantiegever worden bepaald. Tot die essentiële elementen die in de aan te nemen ordonnantie zelf moeten worden vastgelegd behoren onder meer de categorie van verwerkte gegevens.¹⁶ Bijgevolg zou de regering niet, op grond van de machtiging om de selectiemethode en het algoritme te specificeren op basis waarvan de burgers worden uitgeloot met het oog op hun deelname aan de burgerraad, in de verwerking van andere persoonsgegevens kunnen voorzien dan die vermeld in het voorontwerp.

Er moet thans dan ook reeds worden nagegaan of de “criteria gelinkt aan het thema van de cyclus” de verwerking van bijkomende persoonsgegevens vereist en die gegevens moeten desgevallend uitdrukkelijk in het voorontwerp worden vermeld.

¹² Artikel 4 van het voorontwerp.

¹³ Ontworpen artikel 1.5.2, § 1, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (artikel 8 van het voorontwerp).

¹⁴ Namelijk de naam en voornamen, het geslacht, de hoofdverblijfplaats en het identificatienummer van het Rijksregister.

¹⁵ Namelijk de naam, het gender, de leeftijd, de woonplaats, het opleidingsniveau of beroep, het al dan niet uitoefenen van een onverenigbaar ambt of mandaat en de contactgegevens.

¹⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

8.3. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 1.5.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt de genderinclusieve spelling gehanteerd, al gebeurt dat niet op coherente wijze.¹⁷

In regelgeving is het niet gangbaar om een dergelijke spelwijze te gebruiken. Het spreekt vanzelf dat met de term “citoyen” niet alleen mannelijke personen worden bedoeld. Het gebruik van deze vorm van genderinclusieve spelling gaat bovendien ten nadele van de leesbaarheid van de tekst en zou zelfs in bepaalde gevallen kunnen leiden tot *a contrario*-redeneringen.¹⁸ Genderinclusief taalgebruik¹⁹ kan in regelgeving worden nagestreefd, maar leesbaarheid is daarbij ook een aandachtspunt,²⁰ dat onvoldoende in acht wordt genomen met de voormelde term. In elk geval is een gecoördineerde aanpak verkieslijk, veeleer dan *ad hoc*-initiatieven.²¹

8.4.1. Luidens het ontworpen artikel 1.5.2, § 1, vijfde lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing loten de diensten van het Rijksregister van natuurlijke personen een steekproef van personen die voldoen aan de voorwaarden om in de burgerraad te zetelen en communiceren aan Leefmilieu Brussel hun voornaam, naam, leeftijd, gender, hoofdverblijfplaats en het identificatienummer van het Rijksregister van natuurlijke personen. Voorts wordt Leefmilieu Brussel toegang verleend tot de vermelde gegevens van het Rijksregister.

8.4.2. Het komt in beginsel niet aan de ordonnantiegever toe om de toegang te regelen tot het Rijksregister van natuurlijke personen, dat een overheidsdienst is waarvan de regeling tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Evenwel bepaalt artikel 5, § 1, 1°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ dat de machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens opgenomen in het Rijksregister wordt verleend door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken

“1° aan de Belgische openbare overheden voor de informatiegegevens die zij gemachtigd zijn te kennen uit hoofde van een wet, een decreet of een ordonnantie”.

In zoverre de ontworpen regeling Brussel Leefmilieu toegang verleent tot de gegevens van het Rijksregister, kan ze aldus worden begrepen dat Brussel Leefmilieu wordt gemachtigd om kennis te nemen van de in het voorontwerp vermelde gegevens opgenomen in het Rijksregister, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de bepalingen van de wet van 8 augustus 1983,

¹⁷ Zo wordt in het ontworpen artikel 1.5.2, § 1, derde en zevende lid, en § 2, eerste en tweede lid, gewag gemaakt van “citoyen.ne.s” maar in het ontworpen artikel 1.5.2, § 1, zesde lid van “citoyens”. Ook worden in het ontworpen artikel 1.5.2, § 2, eerste lid, ambten zoals “echevin”, “conseiller communal” en “président ou conseiller d’un C.P.A.S.” enkel in het mannelijk vermeld.

¹⁸ Zo leidt dit ook tot verschillen tussen de Nederlandse en de Franse taalversie.

¹⁹ Zie Federaal Netwerk Diversiteit, *Tips voor genderinclusief schrijven*, 2022.

²⁰ *Ibid.*, 6 en 9-10.

²¹ Zie eerder al adv.RvS 71.496/3 van 20 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 november 2022 ‘tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen en van de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2813/001, 54, opmerking 6.

en met name aan het vereiste van een door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken verleende machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister.

In die bevoegdheidsconforme lezing kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

8.4.3. Daarentegen vermag de ordonnantiegever de diensten van het Rijksregister voor natuurlijke personen, dat zoals vermeld tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, niet opdragen om een steekproef te loten van personen die voldoen aan de voorwaarden om in de burgerraad te zetelen en om hun gegevens aan Leefmilieu Brussel mee te delen. Het komt aan Brussel Leefmilieu toe om, op basis van de toegang verleend overeenkomstig artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, zelf die loting uit te voeren.

Het voorontwerp moet dan ook in die zin worden aangepast.

8.5. Luidens het ontworpen artikel 1.5.2, § 3, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing komt de burgerraad samen “per cyclus” en bezorgt hij na afloop van die cyclus een rapport dat een langetermijnvisie bevat en aanbevelingen op korte en middellange termijn om deze visie te realiseren.

Blijkens de memorie van toelichting worden “[b]ij elke cyclus van de Burgervergadering nieuwe leden geloot”. Uit de memorie van toelichting kan tevens worden opgemaakt dat elke cyclus een specifiek thema zou hebben, waarbij zoals vermeld de selectiecriteria zouden veranderen rekening houdend met dat thema.²² Nog blijkens de memorie van toelichting wordt het rapport van de burgerraad “aan het einde van elke cyclus door het secretariaat aan de regering en het parlement toegezonden. De regering formuleert een antwoord per aanbeveling”.

Dat alles wordt evenwel niet in het voorontwerp geregeld,²³ hetgeen moet worden verholpen. Zo zou het voorontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling over de duur van een cyclus,²⁴ en dus van het mandaat van de leden van de burgerraad en – mede gelet op het ontworpen artikel 1.5.2, § 2, laatste lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing – over eventuele tussentijdse vervangingen.

Artikel 26

9. In de plaats van een onderafdeling 3 toe te voegen in afdeling 3bis van hoofdstuk 1 van titel 2 van boek 2 van het Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, moet het opschrift van de bestaande onderafdeling 2 bij de oorspronkelijke afdeling 3 worden vervangen en vernummerd.

²² Maar zie dienaangaande opmerking 8.2.

²³ Het lijkt ook niet onder de werking van de burgerraad te vallen die de regering vermag te regelen overeenkomstig het ontworpen artikel 1.2.5, § 5, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing.

²⁴ In de memorie van toelichting wordt zowel gewag gemaakt van een cyclus van twaalf maanden als van “3 tot 6 maanden”.

Bovendien blijkt uit de inleidende zin van de artikelen 30 tot 33 van het voorontwerp dat ook de gewijzigde artikelen 2.2.8 tot 2.2.11 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing tot die nieuwe onderafdeling 3 zullen behoren. Bijgevolg moet na artikel 29 een artikel aan het voorontwerp worden toegevoegd dat ertoe strekt om het opschrift van de huidige onderafdeling 3 bij de oorspronkelijke afdeling 3 op te heffen, en moeten de daarop volgende artikelen van het voorontwerp worden vernummerd.

Artikel 43

10. Luidens het ontworpen artikel 2.2.18, § 2, derde lid, van het Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing zal de toegang die de Koninklijke federatie van het Belgisch Notariaat verleent tot gegevens in het gebouwenpaspoort, het voorwerp uitmaken van een memorandum van overeenstemming tussen die federatie en Leefmilieu Brussel. Bijgevolg wordt aan de Koninklijke federatie van het Belgisch Notariaat en aan Brussel Leefmilieu een regelgevende bevoegdheid gegeven om de toegang tot gegevens in het gebouwenpaspoort te regelen.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals Brussel Leefmilieu is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.²⁵

²⁵ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

Bijgevolg kan de ontworpen regeling enkel worden aanvaard voor zover het memorandum van overeenstemming dat Brussel Leefmilieu sluit met de Koninklijke federatie van het Belgisch Notariaat sluit, ertoe beperkt is de technische aspecten van de toegang tot gegevens in het gebouwenpaspoort te regelen.

Artikel 45

11. Luidens het ontworpen artikel 2.3.25, § 1, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, wordt het bedrijfsvervoerplan voor advies voorgelegd aan de ondernemingsraad of bij ontstentenis daarvan de vakbondsafvaardiging, of aan het bevoegde overlegcomité (voor overheidsdiensten) voorafgaand aan de verzending ervan aan Brussel Leefmilieu.

Vermits met die bepaling volgens de memorie van toelichting wordt beoogd “constructief overleg binnen de onderneming aan te moedigen” is het evenwel weinig zinvol om het bedrijfsvervoerplan voor advies voor te leggen nadat het reeds is opgemaakt overeenkomstig artikel 2.3.24 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing. De adviesverplichting waarin het voorontwerp voorziet zou dan ook veeleer in die bepaling moeten worden ondergebracht.

Artikel 46

12. Uit het ontworpen artikel 2.4.1, § 2, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing vloeit voort dat gewestelijke en lokale overheden “vóór 1 januari 2030” alleen gebouwen verhuren (lees: huren) met een “zero-energieverbruik”.

Vermits in artikel 77 (lees “78”) van het voorontwerp niets wordt bepaald omtrent de toepassing in de tijd van die bepaling, zou ze onmiddellijke uitwerking hebben op lopende huurcontracten, wat gelet op de rechtszekerheid niet de bedoeling kan zijn.

Om alle twijfel hieromtrent weg te nemen wordt het voorontwerp bijgevolg het best aangevuld met een bepaling die artikel 2.4.1, § 2, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen door artikel 46 van het voorontwerp, voor het eerst van toepassing verklaart op huurovereenkomsten die worden gesloten na de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie.

Artikel 47

13.1. Luidens het ontworpen artikel 2.4.2, § 1, vierde lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing voldoen welbepaalde EPB-eenheden die toebehoren aan eenzelfde openbare vastgoedbeheerder “samen aan een minimaal primair energieverbruik van minder dan of gelijk aan 100 kWh/m² per jaar in 2040”.

Het woord “samen” is evenwel verwarrend. Er wordt veeleer bedoeld dat het gemiddelde primair energieverbruik van het geheel van de in het derde lid bedoelde EPB-eenheden die toebehoren aan eenzelfde openbare vastgoedbeheerder in 2040 maximaal 100 kWh/m² mag bedragen. De ontworpen bepaling moet in die zin worden aangepast.

Bovendien schrijve men in de Nederlandse tekst van die bepaling “EPB-eenheden” (in plaats van “PEB-eenheden”).

13.2. Artikel 47, § 2, 1°, van het voorontwerp leidt ertoe dat het ontworpen artikel 2.4.2, § 2, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheer in de Nederlandse tekst grammaticaal onjuist is. Het werkwoord “bepalen” moet immers na de woorden “de energie- en milieueisen” komen. Voor zover de stellers van het voorontwerp het derhalve nodig vinden om de zinsnede “op basis van dat beoordelingssysteem bepalen”, die thans voorkomt op het einde van die bepaling, te verplaatsen, zouden die woorden moeten worden ingevoegd na de woorden “de energie- en milieueisen”.

Artikel 57

14. In het ontworpen artikel 2.5.9 (lees: 2.5.8) van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt gewag gemaakt van de “Governance-verordening”.

Daarmee blijkt te worden bedoeld op verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad’. Een definitie in die zin wordt het best toegevoegd aan artikel 2.1.1 van het Wetboek van Lucht, Klimaat en, Energiebeheersing. Daartoe kan artikel 9, § 18, van het voorontwerp worden aangevuld.

Artikel 65

15.1. Uit het ontworpen punt 6 van bijlage 2.1 bij boek 2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing vloeit voort dat voor de berekening van de energieprestatie van de gebouwen de technische norm EN 15978:2011 moet worden toegepast.

15.2. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.²⁶

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt weliswaar de bedoeling ten grondslag om hieraan tegemoet te komen Luidens het tweede lid van dat artikel kunnen de Staat en alle andere publiekrechtelijke personen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.

15.3. In de mate evenwel dat het ontworpen punt 6 een technische norm beoogt waarvoor artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht niet in dezelfde waarborgen voorziet op het vlak van de raadpleging en terbeschikkingstelling ervan via de website van het Bureau voor Normalisatie,²⁷ blijft de vraag relevant of die norm is bekendgemaakt op een wijze die beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking.²⁸ Indien dat niet het geval is wordt, wat de desbetreffende technische normen betreft, nog steeds verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg in beginsel niet tegenwerpbaar zijn.

²⁶ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

²⁷ Vermits het om een andere norm gaat dan de specifieke Belgische normen die verplicht worden gesteld en waaromtrent in artikel VIII.2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, wordt bepaald dat deze kosteloos ter beschikking gesteld worden door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden en dat, als er een vertaling nodig is, het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze normen door een derde partij aan de regelgevende overheid kan factureren.

²⁸ Het betrokken principe werd, zij het met betrekking tot een andere aangelegenheid, recent door het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering gebracht: “Wanneer de bevoegde wetgever het evenwel, in uitzonderlijke omstandigheden, noodzakelijk acht om af te wijken van [de gecentraliseerde bekendmaking van alle teksten met wetkrachtige of verordenende waarde die bindende kracht hebben in de Belgische rechtsorde] door te verwijzen naar door een overheidsinstantie uitgevaardigde teksten die niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt en daaraan bindende gevolgen te verbinden ten aanzien van een algemeenheid van de burgers, is het minstens vereist dat hij in de desbetreffende wetkrachtige bepaling op nauwkeurige wijze de vindplaats en de wijze van bekendmaking van die teksten aangeeft. Daarenboven dient die wijze van bekendmaking soortgelijke waarborgen inzake voorzienbaarheid en duidelijkheid te bieden als een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding, en dat niet enkel de actuele tekstversie kan worden geraadpleegd, maar ook de tekstversies die in het verleden van kracht zijn geweest” (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.54.4, wat betreft de vaststelling van rode zones in het kader van de COVID-pandemie). Zie ook, wat de taal van de bekendmaking betreft, GwH 14 juli 1994, nr. 59/94, B.4.

15.4. Voorts moet worden opgemerkt dat er een recentere versie van de norm EN 15978 bestaat, die dateert van 2021. De stellers van het voorontwerp moeten zich ervan vergewissen of ze niet veeleer naar die versie wensen te verwijzen.

Artikel 77

16. Luidens artikel 77 (lees: “78”), § 3, van het voorontwerp houdt artikel 8 ervan op van kracht te zijn op 31 december 2025 indien de regering de modaliteiten (lees: “nadere regels”) niet heeft vastgelegd overeenkomstig de machtiging bedoeld in de bij dat artikel ingevoegde bepaling.

Artikel 8 van het voorontwerp is evenwel een wijzigingsbepaling die onmiddellijk is uitgewerkt van zodra ze in werking treedt. Bijgevolg is het zinloos om in haar buitenwerkingtreding te voorzien. Veeleer moet worden bepaald dat artikel 1.5.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals ingevoegd bij artikel 8 van de aan te nemen ordonnantie, buitenwerking wordt gesteld op 31 december 2025, als de regering voor die datum geen uitvoering heeft gegeven aan die bepaling.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de modifier sur divers points 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 bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie).

Le titre I ('Dispositions générales') de l'avant-projet mentionne le fondement de compétence de celui-ci (article 1^{er} de l'avant-projet) et dispose que l'ordonnance à adopter vise à transposer partiellement la « Directive (UE) xxxx/xxx du Parlement européen et du Conseil du XXX modifiant la Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique » et la « Directive (UE) xxxx/xxx du Parlement européen et du Conseil du XXX modifiant la Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments » (article 2).

Le titre II de l'avant-projet contient des modifications du livre 1^{er} du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (articles 3 à 8). Ainsi, les objectifs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont revus à la hausse (article 3) et il est prévu la création d'une assemblée citoyenne pour le climat qui contribue à l'élaboration d'une stratégie à long terme (articles 4, 7 et 8). En outre, une définition est modifiée et une autre est insérée (article 5) et la date à laquelle le plan régional Air-Climat-Énergie doit être adopté est modifiée (article 6).

Le titre III de l'avant-projet comporte des modifications du livre 2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (articles 9 à 67). L'avant-projet renforce notamment les exigences PEB pour les unités PEB (article 16) et prévoit l'obligation de réaliser des travaux économiseurs d'énergie pour satisfaire à ces exigences (article 25). Le non-respect de ces exigences PEB peut entraîner une amende administrative (article 59). En outre, chaque titulaire d'un droit réel sur une unité PEB est obligé de disposer dans les cinq ans d'un certificat PEB valide (articles 19 à 23), qui doit être fourni lors de chaque transaction immobilière (articles 34 à 38). Il est également prévu une base de données énergétiques et le traitement des données à caractère personnel y afférent est réglé (article 43). Les chaudières installées après le 1^{er} juin 2025 doivent être alimentées uniquement par un combustible liquide renouvelable (article 44), sous peine d'une amende administrative (article 61). Les critères énergétiques et environnementaux applicables aux investissements immobiliers des pouvoirs publics sont renforcés et étendus aux pouvoirs locaux (articles 46 et 47). Dans le prolongement de ce qui précède, un certificat PEB bâtiment public est prévu (articles 49 à 51) et les pouvoirs publics sont obligés de faire rapport sur leur efficacité énergétique (articles 52 et 53). Enfin, un certain nombre de sanctions pénales sont modifiées et le

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

non-respect des obligations relatives aux plans de déplacement d'entreprises est sanctionné (articles 63 et 64).

Le titre IV de l'avant-projet vise à modifier le livre 3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (articles 68 à 74). Le traitement des données à caractère personnel lié au contrôle de la zone de basses émissions est principalement réglé (articles 68 et 69).

Le titre V de l'avant-projet vise à modifier le livre 4 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (article 75). Un nouvel article 4.5.2 est inséré dans ce titre, qui habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions du code, « afin de prendre les mesures requises pour l'exécution d'obligations de nature technique découlant des directives de l'Union européenne relatives à l'air, le climat ou la maîtrise de l'énergie ».

Le titre VI de l'avant-projet contient des dispositions modificatives, transitoires et finales (articles 76 et 77) ².

Enfin, l'avant-projet contient encore également une annexe qui – combinée avec l'article 67 de l'avant-projet – vise à remplacer l'annexe 2.4 du livre 2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, qui fixe les amendes administratives visées aux article 2.6.1 et 2.6.1/1 (en projet) de ce code.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Selon l'article 2 de l'avant-projet, l'ordonnance à adopter vise à transposer partiellement la « Directive (UE) xxxx/xxx du Parlement européen et du Conseil du XXX modifiant la Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique » et la « Directive (UE) xxxx/xxx du Parlement européen et du Conseil du XXX modifiant la Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments ».

Par la première directive citée, on entend la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 'relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte)'. Cette directive a été adoptée et publiée *après que* l'avant-projet a été soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation.

La deuxième directive citée n'avait toutefois pas encore été adoptée, ni *a fortiori* publiée, au moment où le Conseil d'État a examiné l'avant-projet. Selon le délégué, on s'est basé sur le texte du Conseil des ministres figurant dans le document du Conseil 8750/1/23 du 28 juin 2023 ³. Or, il ne s'agit que d'un document de synthèse reproduisant les positions des différentes institutions européennes en première lecture. Il ne peut dès lors être purement et simplement admis que le texte proposé par le Conseil des ministres correspondra à la directive finalement adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Ainsi, les définitions utilisées dans ce

² Mais voir l'observation 5 à propos de la numérotation de ces dispositions.

³ Disponible sur <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8750-2023-REV-1/en/pdf>

document – même pour des notions cruciales comme celle de « bâtiment zéro émission »⁴ – ne sont nullement établies.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu vérifier la conformité de l'avant-projet avec les directives précitées. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de le faire⁵. Si l'avant-projet devait être adopté avant que la deuxième directive citée soit elle-même adoptée⁶, il faudrait examiner si le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (les dispositions de celui-ci que l'avant-projet entend modifier) ne devrait pas encore être adapté en vue de la transposition de cette directive.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'article 16 de l'avant-projet prévoit un certain nombre d'exigences PEB pour des unités PEB, dont le non-respect peut donner lieu à une amende administrative⁷. Les propriétaires des unités PEB en question et les copropriétaires de bâtiments comportant des parties communes sont obligés de réaliser, dans un délai de dix à vingt ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter, les travaux de rénovation énergétique nécessaires pour atteindre (en définitive) le niveau énergétique C⁸.

Cette obligation constitue une ingérence dans le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution, l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bien que les propriétaires concernés ne soient pas expropriés, les dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées s'opposent à ce que l'autorité publique puisse imposer à une catégorie déterminée de personnes des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut être censé supporter dans l'intérêt général⁹.

4.2. On pourrait faire état d'une charge excessive imposée dans l'intérêt général aux propriétaires des unités PEB et aux copropriétaires de bâtiments si les exigences PEB qui sont imposées, et les travaux de rénovation qui y sont associés, étaient irréalisables en raison de la nature du bâtiment, par exemple s'il s'agit d'un bâtiment classé, ou si le coût de ces travaux de rénovation est disproportionné par rapport à la valeur économique de l'unité PEB en question.

⁴ Voir les trois versions différentes de la définition à l'article 2, paragraphe 1, (2), du document de synthèse.

⁵ À cet égard, il faut tenir compte du fait que, même si le délai de transposition de la directive (UE) 2023/1791 n'expire pour la plupart de ses dispositions que le 11 octobre 2025 (voir l'article 36), un État membre doit s'abstenir pendant ce délai de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive : C.J.U.E., 18 novembre 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628, point 45.

⁶ Dans ce cas, la référence à cette directive doit être omise à l'article 2 de l'avant-projet.

⁷ Article 59 de l'avant-projet.

⁸ Article 25 de l'avant-projet.

⁹ Voir C.C., 9 février 2005, n° 32/2005, B.4. Voir également, notamment, C.C., 27 novembre 2014, n° 170/2014, B.10.3 ; C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 132/2015, B.8.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 57/2016, B.15.1.

4.3. À cet égard, on peut toutefois constater que, selon l'article 2.2.3, § 1^{er}, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, les exigences PEB à fixer par le gouvernement sont au moins aussi strictes que le niveau de coût optimum, qui est fixé sur la base de la durée de vie économique estimée de l'unité PEB ou de l'un de ses éléments. Selon le paragraphe 3, en projet, de cet article, lorsqu'il fixe ces exigences PEB, le gouvernement peut faire une distinction entre différentes catégories d'unités PEB en tenant compte de l'affectation, des travaux réalisés et de la taille. Cette catégorisation permet au gouvernement de prendre en compte les caractéristiques des unités PEB lors de la fixation des exigences PEB.

En outre, conformément à l'article 2.2.4, § 1^{er}, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (article 17 de l'avant-projet), une dérogation totale ou partielle aux exigences PEB peut être obtenue pour une unité PEB « lorsque le respect partiel ou total de ces exigences est techniquement, fonctionnellement ou économiquement irréalisable ». Cette disposition semble permettre d'éviter des travaux de rénovation qui, en raison des caractéristiques de l'unité PEB, sont irréalisables ou économiquement injustifiables.

4.4. En outre, l'article 2.2.3, § 5, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie habilite le gouvernement à suspendre les exigences PEB lorsqu'il constate « une pénurie de matériaux ou une pénurie de main d'œuvre liée à une crise économique qui rend impossible le respect des exigences PEB (...), en tenant compte du caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle au respect ».

À propos de cette disposition, l'exposé des motifs indique toutefois que le respect de ces obligations peut être suspendu « dans les cas de force majeure telle que définie à l'article 5.226 du Code civil, qui rend impossible l'exécution des nouvelles obligations tenant compte du caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution, *telle qu'une pénurie de matériaux liée à une crise économique* ».

Les cas de force majeure mentionnés à l'article 5.226 du Code civil ne sont toutefois pas limités à une crise économique entraînant une pénurie de matériaux ou de main-d'œuvre. Par conséquent, l'article 2.2.3, § 3, en projet, doit être formulé en des termes plus larges, de sorte que les exigences PEB puissent être suspendues dans tous les cas de force majeure.

4.5. La réglementation en projet peut être admise sous cette réserve.

5. L'avant-projet doit encore être soumis à un examen approfondi sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. Le texte néerlandais de l'avant-projet en particulier présente de nombreuses imperfections. À titre purement indicatif, on peut relever à cet égard les points suivants :

- à la fin du texte néerlandais de l'article 1.5.2, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (article 8 de l'avant-projet), on omettra la mention « f) » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 2.1.1, 18^o, en projet, du même Code (article 9, § 14, de l'avant-projet), on insérera plutôt les mots « of rechtspersoon » entre le mot « persoon » et le mot « belast », au lieu de remplacer le mot « persoon » par ces mots ;

- dans le texte néerlandais de l'article 10, § 2, de l'avant-projet, on écrira « aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning » (au lieu de « aanvraag om stedenbouwkundige vergunning ») ;
- dans le texte néerlandais de l'article 11 de l'avant-projet, on omettra l'article « de » devant « zero emissie » ;
- le texte néerlandais de l'article 13 de l'avant-projet visera l'article 2.2.2, §§ 1^{er} et 3 (au lieu de « eerst en derde leden »), du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie ;
- dans le texte néerlandais de l'article 2.2.4/2, § 1^{er}, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (article 21 de l'avant-projet), on écrira « elke titularis van een zakelijk recht » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 2.2.28, § 1^{er}, en projet, du même Code (article 44, 1^o, de l'avant-projet), on écrira « verwarmingsketel » (au lieu de « verwarmingsketel ») ;
- dans le texte néerlandais de l'article 2.4.1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du même Code (article 46 de l'avant-projet), on écrira « huren » (au lieu de « verhuren ») ;
- dans la phrase liminaire de l'article 47, § 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet, on écrira « Il est inséré un troisième *et un quatrième* alinéa » ;
- l'article 56 de l'avant-projet visera le chapitre 2 (au lieu de « 3 ») du titre 5 du livre 2 du Code de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie ;
- on adaptera la numérotation des trois derniers articles de l'avant-projet en adoptant une numérotation continue dans les deux versions linguistiques. Actuellement, l'avant-projet comporte deux articles 77 dans sa version française et deux articles 76 dans sa version néerlandaise ;
- l'annexe doit faire l'objet d'un document distinct (qui sera aussi signé).

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6. Dans l'article 1^{er} de l'avant-projet, on omettra la référence à l'article 39*bis* de la Constitution. En effet, l'avant-projet ne prévoit pas les modalités ou l'organisation d'une consultation populaire¹⁰. Par ailleurs, si tel était effectivement le cas, l'adoption à la majorité spéciale, prévue à l'article 28, dernier alinéa, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', serait nécessaire.

¹⁰ Le dispositif relatif à l'assemblée citoyenne figurant à l'article 8 de l'avant-projet ne peut y être assimilé.

Article 6

7. Aux termes de l'article 1.4.3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, le plan régional Air-Climat-Énergie est pour la première fois adopté par le gouvernement « au plus tard le 30 mars 2023 ». L'article 6 de l'avant-projet a pour objet de remplacer cette date par celle du 30 mai 2023.

Toutefois, les deux dates se situent dans le passé, de sorte que la modification en projet n'aurait de sens que si le gouvernement avait effectivement adopté le plan régional Air-Climat-Énergie avant le 30 mai 2023. Cependant, dans ce cas, l'article 6 de l'avant-projet devrait avoir un effet rétroactif. Si, par contre, ce plan n'a pas encore été adopté définitivement à ce jour, l'article 6 de l'avant-projet devra indiquer une autre date utile.

Article 8

8.1. L'article 8 du projet crée une assemblée citoyenne pour le climat « en vue d'élaborer un rapport contenant une vision à long terme et des recommandations à court et moyen terme pour réaliser cette vision ». Cette assemblée se compose de cent citoyens tirés au sort.

Contrairement à d'autres initiatives similaires sur lesquelles le Conseil d'État a récemment donné un avis ¹¹, il s'agit d'un organe consultatif du gouvernement et non du parlement. En effet, aux termes de l'article 1.2.4, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie ¹², la stratégie à long terme à 30 ans qu'établit le gouvernement tous les 10 ans en amont de l'élaboration du plan régional Air-Climat-Énergie, repose sur la contribution de l'assemblée citoyenne. En outre, le secrétariat de l'assemblée citoyenne est assuré par Bruxelles Environnement qui lui apporte le soutien administratif et organisationnel nécessaire ¹³.

Rien ne s'oppose en principe à la création d'un tel organe consultatif.

8.2. L'article 1.5.2, § 1^{er}, alinéas 5 à 7, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie règle le traitement des données à caractère personnel lié au tirage au sort sur la base duquel les membres de l'assemblée citoyenne sont désignés. Sont ainsi mentionnées les données pour lesquelles Bruxelles Environnement accède au Registre national ¹⁴ ainsi que

¹¹ Voir par exemple l'avis C.E. 68.041/AG du 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/2 ; avis C.E. 71.651/AG du 15 juillet 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 2 mars 2023 'établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2944/001, pp. 40-57.

¹² Article 4 de l'avant-projet.

¹³ Article 1.5.2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (article 8 de l'avant-projet).

¹⁴ À savoir le nom et les prénoms, le sexe, la résidence principale et le numéro d'identification du Registre national.

l'information que doivent communiquer les citoyens tirés au sort et souhaitant accepter l'invitation ¹⁵.

Toutefois, il ressort de l'exposé des motifs que le tirage au sort prendrait également en considération des « critères liés au thème du cycle ». Dans la mesure où ces critères impliqueraient le traitement de données autres que celles dont il est fait mention à l'article 1.5.2, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, en projet, du Code de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, il convient de rappeler que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution exige que les éléments essentiels de la réglementation relative au traitement des données à caractère personnel soient fixés par le législateur régional bruxellois. Parmi ces éléments essentiels devant être fixés dans l'ordonnance à adopter elle-même, figure notamment la catégorie de données traitées ¹⁶. Par conséquent, l'habilitation à spécifier la méthode de sélection et l'algorithme sur la base desquels les citoyens sont tirés au sort en vue de leur participation à l'assemblée citoyenne, ne permettrait pas au gouvernement de prévoir le traitement des données à caractère personnel autres que celles figurant dans l'avant-projet.

Il convient donc d'examiner dès à présent si les « critères liés au thème du cycle » requièrent le traitement de données à caractère personnel supplémentaires et, le cas échéant, il y aurait lieu d'en faire expressément mention dans l'avant-projet.

8.3. Le texte français de l'article 1.5.2, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie emploie l'orthographe inclusive en matière de genre, bien que cela ne se fasse pas de manière cohérente ¹⁷.

Il n'est pas d'usage d'employer une telle orthographe dans la réglementation. Il va de soi que le terme « citoyen » ne vise pas uniquement les personnes de sexe masculin. En outre, le recours à cette forme d'orthographe inclusive nuit à la lisibilité du texte et serait même susceptible de générer, dans certains cas, des raisonnements *a contrario* ¹⁸. L'usage inclusif du genre ¹⁹ peut être recherché dans les réglementations, mais la lisibilité constitue elle aussi un élément qui mérite une attention particulière ²⁰ que n'accorde pas suffisamment le terme précité. En tout cas, une approche coordonnée sera privilégiée à de telles initiatives *ad hoc* ²¹.

¹⁵ À savoir le nom, le genre, l'âge, le domicile, le niveau d'instruction ou la profession, l'exercice ou non d'un mandat ou d'une fonction incompatible et les coordonnées de contact.

¹⁶ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

¹⁷ Ainsi, l'article 1.5.2, § 1^{er}, alinéas 3 et 7, et § 2, alinéas 1^{er} et 2, en projet, fait état de « citoyen.ne.s » mais l'article 1.5.2, § 1^{er}, alinéa 6, mentionne « citoyens ». De même, dans l'article 1.5.2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, les mandats tels que « échevin », « conseiller communal » et « président ou conseiller d'un C.P.A.S. » sont uniquement mentionnés au masculin.

¹⁸ Ainsi, ce procédé entraîne en outre des divergences entre les versions linguistiques française et néerlandaise.

¹⁹ Voir Réseau fédéral Diversité, Petit guide pour une écriture respectueuse du genre, 2022.

²⁰ *Ibid.*, pp. 6 et 9-10.

²¹ Voir antérieurement déjà, l'avis C.E. 71.496/3 du 20 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 15 novembre 2022 'portant modification de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les

8.4.1. Aux termes de l'article 1.5.2, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, les services du Registre national des personnes physiques procèdent au tirage au sort d'un échantillon de personnes remplissant les conditions pour siéger à l'assemblée citoyenne et communiquent à Bruxelles Environnement leurs prénom, nom, âge, genre, résidence principale et le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. En outre, Bruxelles Environnement se voit accorder l'accès aux données mentionnées du Registre national.

8.4.2. Il n'appartient en principe pas au législateur régional bruxellois de régler l'accès au Registre national des personnes physiques, qui est un service public dont la réglementation relève de la compétence de l'autorité fédérale.

Toutefois, l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' dispose que l'autorisation d'accéder aux informations figurant dans le Registre national est accordée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions :

« 1^o aux autorités publiques belges pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ».

Dans la mesure où le dispositif en projet accorde à Bruxelles Environnement l'accès aux données du Registre national, il peut donc être interprété comme autorisant Bruxelles Environnement à prendre connaissance des données mentionnées dans l'avant-projet et inscrites dans le Registre national, sans préjudice des dispositions de la loi du 8 août 1983, et notamment de l'exigence d'une autorisation accordée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions pour avoir accès aux informations du Registre national.

Dans cette lecture conforme à la répartition des compétences, le dispositif en projet peut être admis.

8.4.3. Par contre, le législateur régional bruxellois ne peut pas confier aux services du Registre national des personnes physiques, qui relève, comme indiqué, de la compétence de l'autorité fédérale, le soin de tirer au sort un échantillon de personnes remplissant les conditions pour siéger à l'assemblée citoyenne et de communiquer leurs données à Bruxelles Environnement. Il appartient à Bruxelles Environnement de procéder lui-même à ce tirage au sort, sur la base de l'accès accordé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1983.

L'avant-projet doit dès lors être adapté en ce sens.

8.5. Aux termes de l'article 1.5.2, § 3, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, l'assemblée citoyenne se réunit « par cycle », et remet à l'issue de celui-ci un rapport contenant une vision à long terme et des recommandations à court et moyen terme pour réaliser cette vision.

Selon l'exposé des motifs, « [l]es nouveaux membres sont tirés au sort à chaque cycle de l'Assemblée citoyenne ». En outre, on peut déduire de l'exposé des motifs que chaque cycle aurait un thème spécifique et que, comme indiqué, les critères de sélection changeraient en fonction de celui-ci ²². Toujours selon l'exposé des motifs, le rapport de l'assemblée citoyenne « est transmis par le secrétariat au gouvernement et au parlement à la fin de chaque cycle. Le gouvernement formule une réponse pour chaque recommandation ».

Toutefois, aucun de ces points n'est réglé dans l'avant-projet ²³ et il convient d'y remédier. Ainsi, l'avant-projet devrait être complété par une disposition sur la durée d'un cycle ²⁴, et donc du mandat des membres de l'assemblée citoyenne, et – compte tenu également de l'article 1.5.2, § 2, dernier alinéa, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie – sur d'éventuels remplacements intermédiaires.

Article 26

9. Au lieu d'ajouter une sous-section 3 dans la section 3*bis* du chapitre 1^{er} du titre 2 du livre 2 du Code de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, il convient de remplacer l'intitulé de la sous-section 2 existante de la section 3 initiale et de la renuméroter.

En outre, il ressort de la phrase liminaire des articles 30 à 33 de l'avant-projet que les articles modifiés 2.2.8 à 2.2.11 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie figureront eux aussi dans cette nouvelle sous-section 3. Par conséquent, on ajoutera à l'avant-projet, après l'article 29, un article ayant pour objet d'abroger l'intitulé de la sous-section 3 actuelle de la section 3 initiale, et on renumérottera les articles suivants de l'avant-projet.

Article 43

10. Selon l'article 2.2.18, § 2, alinéa 3, en projet, du Code de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, l'accès aux données contenues dans le passeport bâtiment, que la Fédération royale du Notariat belge accorde, fera l'objet d'un protocole d'accord entre cette fédération et Bruxelles Environnement. La Fédération royale du Notariat belge et Bruxelles Environnement se voient ainsi attribuer un pouvoir réglementaire afin de régler l'accès aux données inscrites dans le passeport bâtiment.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme Bruxelles-Environnement, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État,

²² Mais voir à ce sujet l'observation 8.2.

²³ Cela ne semble pas non plus relever du fonctionnement de l'assemblée citoyenne que le gouvernement peut régler conformément à l'article 1.2.5, § 5, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.

²⁴ L'exposé des motifs fait à la fois référence à un cycle de douze mois et à un cycle dont la durée peut se situer entre « 3 et 6 mois ».

section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ²⁵.

Par conséquent, le régime en projet ne peut être admis que pour autant que le protocole d'accord que Bruxelles Environnement conclut avec la Fédération royale du Notariat belge soit limité au règlement des aspects techniques de l'accès aux données inscrites dans le passeport bâtiment.

Article 45

11. Selon l'article 2.3.25, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, le plan de déplacements d'entreprise est soumis *pour avis* au conseil d'entreprise ou, à défaut, à la délégation syndicale, ou au comité de concertation compétent (pour les services publics), préalablement à son envoi à Bruxelles Environnement.

Puisque, selon l'exposé des motifs, cette disposition vise à « encourager une consultation constructive au sein de l'entreprise », il est cependant peu pertinent de soumettre le plan de déplacements d'entreprise pour avis après qu'il a déjà été établi conformément à l'article 2.3.24 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. L'obligation de consultation prévue par l'avant-projet devrait dès lors plutôt figurer dans cette disposition.

Article 46

12. Il découle de l'article 2.4.1, § 2, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie que les pouvoirs publics régionaux et locaux ne prennent en location que des bâtiments à consommation « zéro énergie » « avant le 1^{er} janvier 2030 ».

Dès lors que l'article 77 (lire « 78 ») de l'avant-projet ne prévoit rien en ce qui concerne l'application dans le temps de cette disposition, elle produirait immédiatement ses effets sur les contrats de bail en cours, ce qui, eu égard à la sécurité juridique, ne peut pas être l'intention.

²⁵ Comparez avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

Afin de lever toute incertitude à ce sujet, mieux vaudrait par conséquent compléter l'avant-projet par une disposition rendant l'article 2.4.1, § 2, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, remplacé par l'article 46 de l'avant-projet, applicable pour la première fois aux contrats de bail conclus après l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter.

Article 47

13.1. Aux termes de l'article 2.4.2, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, des unités PEB bien déterminées appartenant à un même opérateur immobilier public « répondent *ensemble* au minimum à une consommation d'énergie primaire inférieure ou égale à 100 kWh/m² par an en 2040 ».

Le mot « ensemble » prête toutefois à confusion. L'intention est plutôt de prévoir que la consommation d'énergie primaire moyenne de l'ensemble des unités PEB, visées à l'alinéa 3, appartenant à un même opérateur immobilier public peut atteindre maximum 100 kWh/m² en 2040. La disposition en projet sera adaptée en ce sens.

En outre, dans le texte néerlandais de cette disposition, on écrira « EPB-eenheden » (au lieu de « PEB-eenheden »).

13.2. L'article 47, § 2, 1^o, de l'avant-projet a pour effet que l'article 2.4.2, § 2, en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie est grammaticalement incorrect dans le texte néerlandais. En effet, le verbe « bepalen » doit venir après les mots « de energie- en milieuvereisten ». Dès lors, dans la mesure où les auteurs de l'avant-projet estiment nécessaire de déplacer le segment de phrase « op basis van dat beoordelingssysteem bepalen », qui figure pour l'heure à la fin de cette disposition, ces mots devraient être insérés après les mots « de energie- en milieuvereisten ».

Article 57

14. L'article 2.5.9 (lire : 2.5.8), en projet, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie fait mention du « Règlement gouvernance ».

Il apparaît que l'on vise par là le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 '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'. Il serait préférable d'ajouter une définition en ce sens dans l'article 2.1.1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. On pourra compléter l'article 9, § 18, de l'avant-projet à cet effet.

Article 65

15.1. Il découle du point 6, en projet, de l'annexe 2.1 du livre 2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie qu'il faut appliquer la norme technique EN 15978:2011 pour le calcul de la performance énergétique des bâtiments.

15.2. Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue française, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération ²⁶.

L'article VIII.2 du Code de droit économique vise à répondre à cette problématique. Selon l'alinéa 2 de cet article, l'État et toutes les personnes de droit public peuvent rendre obligatoire l'application d'une norme ou une partie de norme publiée par le Bureau de Normalisation. Ils en informent au préalable le Bureau de Normalisation. Les normes spécifiquement belges qui sont rendues obligatoires sont consultables sur le site web du Bureau de Normalisation selon les conditions fixées par le Roi, sans possibilité de téléchargement ni d'impression. Les autres normes qui sont rendues obligatoires sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la réglementation d'une manière telle que les droits d'auteur sur ces normes sont respectés. Lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers.

15.3. Toutefois, dans la mesure où le point 6 en projet vise une norme technique pour laquelle l'article VIII.2 du Code de droit économique ne prévoit pas les mêmes garanties de consultation et de mise à disposition sur le site Internet du Bureau de Normalisation ²⁷, la question de savoir si cette norme a été publiée d'une façon qui réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle, demeure pertinente ²⁸. Si tel n'est pas le cas, en ce qui concerne les normes techniques concernées, il est encore toujours fait référence à

²⁶ Voir également C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

²⁷ Dès lors qu'il s'agit d'une norme autre que les normes belges spécifiques qui sont rendues obligatoires et à propos desquelles l'article VIII.2, alinéa 2, du Code de droit économique dispose que celles-ci sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la réglementation de manière à respecter les droits d'auteur sur ces normes et que, lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers.

²⁸ La Cour constitutionnelle a récemment rappelé le principe en question, quoique portant sur une autre matière, comme suit : « Lorsque le législateur compétent estime toutefois qu'il est nécessaire, dans des circonstances exceptionnelles, de déroger à ce principe (de la publication centralisée de l'ensemble des textes légaux ou réglementaires ayant force contraignante dans l'ordre juridique belge) en se référant à des textes élaborés par une autorité publique qui n'ont pas été publiés au Moniteur belge et d'y lier des effets contraignants pour l'ensemble des citoyens, il est au moins requis qu'il indique de manière précise, dans la disposition législative en question, l'emplacement et le mode de publication de ces textes. Le mode de publication doit par ailleurs offrir des garanties en matière de prévisibilité et de clarté qui soient analogues à celles d'une publication au Moniteur belge, ce qui suppose, entre autres, que le texte soit aisément consultable pour tout le monde, que les moments de publication et d'entrée en vigueur soient établis avec certitude, et qu'outre la version actuelle du texte, les versions anciennement applicables puissent également être consultées » (C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.54.4, en ce qui concerne l'établissement de zones rouges dans le cadre de la pandémie de COVID). Voir également, en ce qui concerne la langue de la publication, C.C., 14 juillet 1994, n° 59/94, B.4.

des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et qui par conséquent ne sont en principe pas opposables.

15.4. Par ailleurs, il convient d'observer qu'il existe une version plus récente de la norme EN 15978, qui date de 2021. Les auteurs de l'avant-projet s'assureront qu'ils ne souhaitent pas plutôt renvoyer à cette version.

Article 77

16. Selon l'article 77 (lire : « 78 »), § 3, de l'avant-projet, son article 8 cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2025 si le Gouvernement n'a pas fixé les modalités conformément à l'habilitation visée dans la disposition insérée par cet article.

Or, l'article 8 de l'avant-projet est une disposition modificative qui épuise immédiatement ses effets dès son entrée en vigueur. Il est par conséquent inutile de prévoir sa fin de vigueur. Il convient plutôt de prévoir que l'article 1.5.2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, inséré par l'article 8 de l'ordonnance à adopter, cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2025 si le Gouvernement n'a pas mis en œuvre cette disposition avant cette date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE