



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.233/16
van 27 december 2024

avis 77.233/16
du 27 décembre 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
berekening van de indicatoren van
het EPB-certificaat en de
EPB-eisen en houdende wijziging
van meerdere uitvoeringsbesluiten
van de Ordonnantie van
2 mei 2013 houdende het Brussels
Wetboek van Lucht, Klimaat en
Energiebeheersing'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
calcul des indicateurs du certificat
PEB et aux exigences PEB et
portant modification de divers
arrêtés d'exécution de
l'ordonnance du 2 mai 2013
portant le Code bruxellois de
l'Air, du Climat et de la Maîtrise
de l'Energie'

Op 2 december 2024 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 ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de berekening van de indicatoren van het EPB-certificaat en de EPB-eisen en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2024.

*

Le 2 décembre 2024, 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif au calcul des indicateurs du certificat PEB et aux exigences PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 17 décembre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot uitvoering van verscheidene bepalingen van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing) zoals gewijzigd door de ordonnantie van 7 maart 2024 ‘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’. Deze bepalingen van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing strekken op hun beurt tot omzetting van richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’ (hierna: Richtlijn Energieprestatie Gebouwen).

3.1. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal algemene bepalingen, waaronder de definities (artikelen 1.1.1 en 1.1.2) alsook een bepaling in verband met het gebruik van software om de EPB-prestaties te berekenen (artikel 1.2.1).

3.2. Hoofdstuk 2 van het ontwerp bepaalt de berekeningswijze van de EPB-certificaatsindicatoren en stelt de EPB-eisen vast. Afdeling 1 stelt de berekeningswijze en de EPB-eisen vast in verband met de energieprestatie (artikelen 2.1.1 tot en met 2.1.3). Afdeling 2 stelt de berekeningswijze en de EPB-eisen vast in verband met de thermische isolatie (artikelen 2.2.1 tot en met 2.2.3). Afdeling 3 stelt de berekeningswijze en de EPB-eisen vast in verband met het binnenklimaat (artikelen 2.3.1 en 2.3.2). Afdeling 4 stelt de berekeningswijze en de EPB-eisen vast in verband met de ventilatie (artikelen 2.4.1 en 2.4.2). Afdeling 5 stelt de berekeningswijze en de EPB-eisen vast in verband met systemen voor opwekking en opslag van energie uit hernieuwbare bronnen (artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.5). Afdeling 6 stelt de berekeningswijze vast in verband met de operationele broeikasgassen (artikel 2.6.1).

3.3. Afdeling 1 van hoofdstuk 3 van het ontwerp bevat delegaties aan de Minister om de rekenregels voor de transmissieverliezen te bepalen (artikel 3.1.1) en om de berekeningsmethodes te actualiseren (artikel 3.1.2). Afdeling 2 bevat een aantal overgangsbepalingen (artikelen 3.2.1 tot en met 3.2.7).

3.4. Hoofdstuk 4 van het ontwerp bevat verschillende wijzigingsbepalingen.

Afdeling 1 strekt tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 ‘tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen’ (artikel 4.1.1). De ontworpen wijziging komt erop neer dat het besluit van 21 december 2007 in beginsel slechts toepasselijk zal zijn op aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning die worden ingediend tot de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit.

Afdeling 2 wijzigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 ‘tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energieprestatie van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.10). Het betreft voornamelijk een aantal technische wijzigingen naar aanleiding van de wijziging van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing door de ordonnantie van 7 maart 2024.

Afdeling 3 wijzigt bijlage 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2018 ‘betreffende het EPB-certificaat Openbaar Gebouw’ (artikelen 4.3.1 tot en met 4.3.6).

3.5. Hoofdstuk 5 bevat de slotbepalingen. Artikel 5.1.1 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit en van bepaalde artikelen van de ordonnantie van 7 maart 2024 en van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing. Artikel 5.2.1 is de uitvoeringsbepaling.

RECHTSGROND

4. Overeenkomstig de aanhef wordt voor het ontwerp primair rechtsgrond gezocht in de artikelen 2.1.1, 3°*bis*, 4°, 8°, 26°, 27° en 46°, 2.2.2, §§ 1 en 3, 2.2.3, §§ 1 tot 4, 2.2.28, § 2, 2°, 2.4.2, § 1, en 2.5.1, § 3, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, aangevuld met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt overeenkomstig artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Daarnaast wordt ook rechtsgrond gezocht in artikel 79, § 1, van de ordonnantie van 7 maart 2024.

De gemachtigde verschafte de onderstaande rechtsgrondentabel:

Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au calcul des indicateurs du certificat PEB et aux exigences PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie.	FONDEMENT Ordonnance du 2 mai 2013 [Cobrace] , telle que modifié par l'ordonnance du 7 mars 2024 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	TRANSPOSITION DIRECTIVE PEB UE 2024/1275 Légende : Disposition de la Directive transposée dans le COBRACE et mise en exécution par le présent projet d'arrêté. Disposition de la Directive transposée dans le présent projet d'arrêté.
CHAPITRE 1er. - Dispositions générales		
Section 1 – Définitions		
Art. 1.1.1	Art. 2.2.2, §1 ^{er} Art. 2.2.3, §§1 et 3	/
Art. 1.1.2	Art. 2.1.1, 3 ^{obis} Art. 2.1.1, 4 ^o	/
Section 2 – Outils		
Art. 1.2.1		
CHAPITRE 2. Calcul des indicateurs du certificat PEB et exigences PEB		
Section 1 - La performance énergétique		
Art. 2.1.1	Art. 2.2.2, §1	Art. 4 et annexe I
Art. 2.1.2	Art. 2.2.3, §§1et 3	Art. 5.1 Art. 7.1 et 8.1
Art. 2.1.3, §1	Art. 2.2.3, §2	Art. 5.1 Art. 9.1
Art. 2.1.3, §2	Art. 2.4.2, §1 ^{er}	Art. 9.1 Art. 6.1 Directive 2023/1791 du Parlement européen et du conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique
Art. 2.1.3, §3	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 7.1 et 8.1
Art. 2.1.3, §4	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 7.1 et 8.1

Section 2 – L’isolation thermique		
Art. 2.2.1	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 2.2.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 8.1 et 8.2
Art. 2.2.3	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 8.1 et 8.2
Section 3. - Le climat intérieur		
Art. 2.3.1	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 2.3.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Section 4. – La ventilation		
Art. 2.4.1	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 2.4.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Section 5. – Les systèmes de production et de stockage d’énergie produite à partir de sources renouvelables		
Art. 2.5.1	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Art. 2.5.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Art. 2.5.3	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Art. 2.5.4	Art. 2.4.2, §1 Art. 2.2.3, §1	Art. 10.3
Art. 2.5.5	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Section 6. – Les émissions opérationnelles de gaz à effet de serre		
Art. 2.6.1	Art. 2.2.2, §1	Art. 2.23 Art. 9.3
CHAPITRE 3. – Mesures d’exécution, de maintien et transitoires		
Section 1. – Exécution et maintien		
Art. 3.1.1	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 4 et annexe I Art. 5.1
Art. 3.1.2	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 4 et annexe I Art. 5.1
Section 2. – Dispositions transitoires		
Art. 3.2.1	Art. 2.2.3, §§1, 2 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.2	Art. 2.2.2, §1	Art. 4 et annexe I
Art. 3.2.3	Art. 2.2.2, §1	Art. 4 et annexe I
Art. 3.2.4	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.5	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.6	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1

Art. 3.2.7	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
CHAPITRE 4 - Dispositions modificatives		
Section 1 - Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments		
Art 4.1.1	Art. 2.2.3, §1	Art. 5.1
Section 2 - Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB		
Art. 4.2.1	Art. 2.2.2, §3 Art. 2.1.1, 26° Art. 2.1.1, 27° Art. 2.1.1, 46° Art. 2.2.28, §1/1, 2°(définition réseau thermique efficace et cogénération haut rendement) Art. 2.2.1, 8° (définition « sur site »)	Art. 2.50 (réseau de chaleur ou de froid) Art. 2.54 (sur site)
Art. 4.2.2	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 2. al.4
Art. 4.2.3	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 2. al.4
Art. 4.2.4	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 2. al.4
Art. 4.2.5	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 1. al.2
Art. 4.2.6	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 1. al.2
Art. 4.2.7	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
Art. 4.2.8	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
Art. 4.2.9	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
Art. 4.2.10	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
[à rajouter en 3e lecture] Art. 4.2.11	Art. 2.2.2, §3	Art. 4 et annexe I
Section 3 - Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2018 relatif au certificat PEB Bâtiment public		
Art. 4.3.1	Art. 2.2.2, §1	/
Art. 4.3.2	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Art. 4.3.3	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 4
Art. 4.3.4	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Art. 4.3.5	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Art. 4.3.6	Art. 2.2.2, §1	Art. 4

Chapitre 5 - Dispositions finales		
Section 1 – Entrée en vigueur		
Art. 5.1.1	/	
Section 2 – Exécution		
Art. 5.2.1	/	

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van de volgende opmerkingen.

5. Artikel 1.2.1 van het ontwerp bepaalt dat de EPB-eisen en hun indicatoren worden berekend met behulp van de software zoals gedefinieerd in artikel 1, 4°, van het besluit erkenning.¹

Voor deze bepaling ontbreekt in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel een rechtsgrond.

Artikel 1.2.1 van het ontwerp legt geen berekeningsmethode vast, maar bepaalt slechts dat bij het berekenen van de EPB-eisen en hun indicatoren een bepaalde software dient te worden gebruikt. Dat artikel kan bijgevolg niet zelfstandig rechtsgrond vinden in het in de aanhef vermelde artikel 2.2.2, § 1, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, op basis waarvan de regering de berekeningsmethodes vaststelt voor de energieprestatie, de operationele broeikasgasemissies en de GWP van de EPB-eenheden op basis van de elementen vermeld in bijlage 2.1.

Er kan evenwel worden aangenomen dat artikel 1.2.1 van het ontwerp rechtsgrond kan vinden in artikel 2.2.2, § 1, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing in samenhang met de eveneens in de aanhef vermelde algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt. De software die moet worden gebruikt bij het berekenen van de energieprestaties is immers via zijn algoritmes essentieel voor de effectieve toepassing van de berekeningsmethodes, zodat bepalingen over die software geacht kunnen worden te liggen in het verlengde van die ordonnantie bepaling.

6. Artikel 2.1.1 van het ontwerp bepaalt dat de energieprestatie wordt weergegeven door een numerieke indicator, zoals bedoeld in artikel 2.2.4/1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, uitgedrukt in “kWh_{PE}/m²”. Artikel 2.2.4/1 van het voormelde wetboek bepaalt echter dat de energieprestatie van een EPB-eenheid wordt uitgedrukt door een indicator voor het energieverbruik in kWh/m². Ook in de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen wordt de indicator kWh/m² gehanteerd. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarvoor de indicator

¹ Volgens artikel 1.1.1, 4°, van het ontwerp wordt daarmee bedoeld op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van *** betreffende de erkenning van de EPB-deskundige [en tot opheffing van het besluit van 17 februari 2011 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de erkenning van de certificateurs voor het opstellen van een EPB-certificaat of een EPB-certificaat openbaar gebouw en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 oktober 2013 betreffende de erkenning van de EPB-adviseurs], dat parallel met het ontwerp voor advies is voorgelegd aan de Raad van State (rolnummer 77.231/16).

“_{PE}” staat, en waarom op dit vlak van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing werd afgeweken. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“Pe/Ep signifie ‘Primaire energie/énergie primaire’: c’est pour être plus précis dans l’unité de mesure.”

Omdat het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing uitdrukkelijk bepaalt dat de energieprestatie dient te worden uitgedrukt door middel van de indicator “kWh/m²”, en aangezien de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet wordt gemachtigd om deze indicator te verduidelijken of te preciseren, dient in beginsel ook in de uitvoeringsbesluiten diezelfde indicator te worden gehanteerd, tenzij de stellers van het ontwerp kunnen verantwoorden dat de index geen beperkende invloed heeft op de draagwijdte van de indicator.

7. Als rechtsgrond voor de vaststelling van de EPB-eisen in het ontwerp (in het bijzonder in de artikelen 2.1.2, 2.1.3, 2.2.2, 2.2.3, 2.3.2, 2.4.1, 2.4.2 en 2.5.1 tot 2.5.5) wordt een beroep gedaan op artikel 2.2.3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing. Die bepaling luidt als volgt:

“§1. De Regering bepaalt de EPB-eisen waaraan de nieuwe EPB-eenheden, de met nieuw gelijkgestelde EPB-eenheden, alsook de zwaar en eenvoudig gerenoveerde EPB-eenheden moeten voldoen. Deze vereisten zijn minstens even streng als het kostenoptimaal niveau, dat wordt vastgesteld op basis van de geraamde economische levensduur van de EPB-eenheid of één van de elementen ervan.

§2 De Regering legt de EPB-eisen vast waaraan de EPB-eenheden binnen tien en twintig jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling moeten voldoen. De EPB-eenheden in de gebouwencategorie onder bijlage 2.1, 5, a), van dit Wetboek voldoen minstens aan een primair energieverbruik dat lager ligt of gelijk is aan 275 kWh/m² per jaar binnen tien jaar en of ten laatste in 2033 en aan 150 kWh/m² per jaar binnen twintig jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling.”

Artikel 2.1.2 van het ontwerp legt de EPB-eisen vast voor de EPB-wooneenheden. Deze bepaling regelt echter niets over de *eenvoudig gerenoveerde* EPB-wooneenheden. De bepaling bevat evenmin EPB-eisen waaraan EPB-wooneenheden binnen tien en twintig jaar moeten voldoen.

Bijgevolg moet worden vastgesteld dat artikel 2.2.3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing niet volledig wordt uitgevoerd door het te nemen besluit. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat hiervoor de reden is, en of het de bedoeling is dat deze aspecten van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing op een later tijdstip worden uitgevoerd.

7.1. Wat betreft de EPB-eisen voor licht gerenoveerde EPB-wooneenheden antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Le fondement est bien l’article 2.2.3, §§1 et 2, combiné au §3 énoncé comme suit :

§3. Bij het bepalen van de EPB-eisen, mag de Regering een onderscheid maken tussen verschillende categorieën van EPB-eenheden, rekening houdend met de bestemming, de uitgevoerde werken en de omvang.

De EPB-eisen mogen worden vastgelegd op een algemeen niveau voor de gehele EPB-eenheid of specifiek voor de elementen van de EPB-eenheid.

De EPB-eisen worden ten laatste om de vijf jaar herzien en, in voorkomend geval, aangepast aan de technische vooruitgang.

Le Gouvernement peut donc décider de ne pas déterminer d'exigence de performance énergétique (globale exprimée en Consommation d'énergie primaire - kWhEP/m² par an) pour les unités PEB rénovées simplement.”

Hiermee kan niet worden ingestemd.

Het feit dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering overeenkomstig artikel 2.2.3, § 3, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing bij het bepalen van de EPB-eisen een onderscheid mag maken tussen verschillende categorieën van eenheden en rekening kan houden met de uitgevoerde werken, betekent niet dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ervoor kan kiezen om *geen* EPB-eisen vast te stellen voor een bepaalde categorie van EPB-eenheden of uitgevoerde werken. Artikel 2.2.3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing is immers duidelijk, en stelt dat de regering de EPB-eisen *bepaalt* waaraan eenvoudig gerenoveerde EPB-eenheden moeten voldoen. De regering is bijgevolg verplicht om aan deze delegatie uitvoering te geven.

Het ontwerp moet op dit punt bijgevolg worden aangevuld.

7.2. Wat betreft de EPB-eisen waaraan EPB-eenheden dienen te voldoen binnen tien of twintig jaar, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Le §2 de l'article 2.2.3 habilite le Gouvernement à déterminer des exigences pour les bâtiments existants dans les 10 et 20 ans, bien que l'ordonnance détermine déjà l'exigence pour les unités PEB dites 'Habitation individuelle'.

L'article 2.1.3 du présent projet exécute l'article 2.2.3, §2 en ce qui concerne les unités PEB dites 'non-résidentielles'.”

Hiermee kan evenmin worden ingestemd.

Artikel 2.2.3, § 2, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing bepaalt een minimum primair energieverbruik waaraan de EPB-eenheden in de gebouwcategorie onder bijlage 2.1, 5, a), van dit wetboek – dat wil zeggen, de eengezinswoningen – dienen te voldoen binnen tien jaar en twintig jaar na de inwerkingtreding van die bepaling. Dit is echter, in tegenstelling tot wat de gemachtigde suggereert, geen EPB-eis, maar vormt louter een minimum waarmee de Brusselse Hoofdstedelijke Regering rekening moet houden bij de uitoefening van haar opdracht om de EPB-eisen op tien en twintig jaar te bepalen. Zelfs als de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ervoor zou kiezen om slechts de minimumwaarden op te leggen moet die keuze expliciet worden gemaakt in het ontwerp. Bijgevolg dienen ook voor de

EPB-wooneenheden EPB-eisen te worden vastgesteld die over respectievelijk tien en twintig jaar moeten worden behaald.²

8. Artikel 5.1.1 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van de artikelen 16, § 2, en 25 van de ordonnantie van 7 maart 2024. Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 79, § 1, van die ordonnantie, zoals vermeld in de aanhef.

Daarnaast regelt artikel 5.1.1 echter ook de inwerkingtreding van de artikelen 2.4.1 en 2.4.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing. Hiervoor dient bijkomend rechtsgrond te worden gezocht in artikel 4.4.1 van hetzelfde wetboek, dat de regering machtigt om de datum te bepalen waarop de bepalingen van boek 2 in werking treden. Die bepaling moet bijgevolg aan de aanhef worden toegevoegd.

BEVOEGDHEID

9. Artikel 2.1.3, § 2, van het ontwerp legt een vereiste op in verband met het specifiek primair energieverbruik van niet-residentiële EPB-eenheden die behoren tot overheden of die worden gebruikt of bestemd zijn om door overheden te worden gebruikt. Artikel 2.5.4 van het ontwerp bepaalt dat EPB-eenheden die toebehoren aan een of meerdere overheden uitgerust dienen te zijn met een fotovoltaïsch en/of thermisch zonnestelsel. Gelet op de definitie van het begrip “overheid” in artikel 1.3.1, 4°, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zullen deze bepalingen ook van toepassing zijn op gebouwen die gelegen zijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en die toebehoren aan – of gebruikt worden door – de andere deelgebieden en de federale overheid.

In advies 75.164/VR over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest waarbij aan “overheidsinstanties” – waaronder ook de federale overheid – energiebesparingsverplichtingen en CO₂-reductieverplichtingen werden opgelegd, heeft de Raad van State bevestigd dat het autonomiebeginsel, eigen aan het federaal bestel, niet verhindert dat de federale overheid onderworpen kan worden aan de normatieve bepalingen die de gewesten uitvaardigen in de uitoefening van hun bevoegdheden. De Raad van State heeft echter opgemerkt dat een gewest bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel in acht dient te nemen en zich ervoor moet hoeden dat het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.³ Dezelfde redenering geldt *mutatis mutandis* tegenover andere overheden, zoals de Vlaamse Gemeenschap of

² Artikel 2.2.3, § 3, laatste lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing schrijft bovendien voor dat die EPB-eisen ten laatste om de vijf jaar worden herzien, en in voorkomend geval aangepast aan de technische voortuitgang, wat de regering slechts kan voor zover die normen bij besluit worden vastgesteld en niet geacht moeten worden rechtstreeks voort te vloeien uit het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing.

³ Adv.RvS 75.164/VR/16 van 28 maart 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 24 december 1970 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van gasdistributie-installaties, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft netbeheer en energie-efficiëntie’.

de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zijn gevestigd.

Gelet op het voorgaande rijst tegen de voornoemde bepalingen geen bevoegdheidsbezwaar, voor zover de federale loyauteit en het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. De afdeling Wetgeving heeft geen aanwijzingen dat dit niet het geval zou zijn.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

10. De artikelen 37, § 1 en 62, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021 ‘betreffende de begrotingscontrole, de begrotingsopmaak, de begrotingswijzigingen en de monitoring van de uitvoering van de begroting van de gewestelijke entiteit’ bepalen dat respectievelijk het advies van de Inspectie van Financiën en het voorafgaandelijk akkoord van de minister van Begroting is vereist voor de ontwerpen van regeringsbesluit die een impact hebben op de begroting. Dat zijn alle dossiers waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde dat het advies van de Inspectie van Financiën niet werd ingewonnen en er geen begrotingsakkoord werd bekomen, aangezien de regering heeft geoordeeld dat er geen gevolgen zijn voor de begroting.

Hiermee kan niet worden ingestemd. Artikel 2.1.3, § 2, van het ontwerp legt een vereiste op in verband met het specifiek primair energieverbruik van niet-residentiële EPB-eenheden die behoren tot overheden of die worden gebruikt of bestemd zijn om door overheden te worden gebruikt. Artikel 2.5.4 van het ontwerp bepaalt bovendien dat EPB-eenheden die behoren aan een of meerdere overheden uitgerust dienen te zijn met een fotovoltaiisch en/of thermisch zonnestelsel.

Deze bepalingen kunnen dan ook tot gevolg hebben dat gebouwen die behoren tot het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gerenoveerd dienen te worden, of met een fotovoltaiisch en/of thermisch zonnestelsel dienen te worden uitgerust, hetgeen vanzelfsprekend een impact kan hebben op de begroting. Bijgevolg dient alsnog het advies van de Inspectie van Financiën te worden ingewonnen en dient, in voorkomend geval, het begrotingsakkoord te worden verkregen.

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

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

11. Artikel 30 van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen bepaalt dat de lidstaten overleg voeren met de betrokken belanghebbenden om een doeltreffende uitvoering van deze richtlijn in de hand te werken. Artikel 10, lid 4, tweede alinea, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de relevante belanghebbenden betrekken bij het bepalen van de criteria voor de praktische uitvoering van de verplichtingen inzake zonne-energie voor gebouwen. Aan de gemachtigde werd gevraagd of er overleg met de belanghebbenden heeft plaatsgevonden. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“Oui, la région bruxelloise a mis en place une Task Force Energie piloté par Bruxelles Environnement et réunissant Sibelga et Brugel. Cette Task Force a pour objectif d'établir une vision long terme des réseaux et de la production d'énergie sur la région et en assurer le partage avec les principaux protagonistes bruxellois de ce secteur.”

De Raad van State beschikt niet over voldoende informatie om te beoordelen of dit forum voldoet aan de voorwaarden van de aangehaalde richtlijnbeoordelingen.⁵ In de mate dat de stellers van het ontwerp zich er niettemin op wensen te beroepen moet er in de aanhef melding worden gemaakt van het vervullen van die overlegverplichtingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Taal en wetgevingstechniek

12. Het ontwerp, en in het bijzonder de Nederlandse tekst ervan, moet aan een nader taalkundig en wetgevingstechnisch onderzoek worden onderworpen. Onverminderd de problemen die worden aangekaart bij het onderzoek van de tekst, kan op niet-exhaustieve wijze worden gewezen op het volgende:

- In de aanhef wordt verwezen naar “het bijzondere wet” terwijl het “de bijzondere wet” dient te zijn.
- In het ontworpen artikel 21*bis*, § 2, van het besluit van 21 december 2007, zoals gewijzigd bij artikel 4.1.1, 2°, van het ontwerp, dienen de woorden “paragrafen 10 en 11” te worden vervangen door de woorden “het tiende en elfde lid”.
- In de inleidende zin van artikel 4.2.4 van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 6 in plaats van naar artikel 5 van het besluit van 26 januari 2017. In het eerste punt van artikel 4.2.4 dienen de woorden “in eerst lid” te worden vervangen door de woorden “in het eerste lid”, en dienen de woorden “het tabel” te worden vervangen door “de tabel”.
- De woorden “chapitre 5 – eindbepalingen” dienen te worden vervangen door de woorden “hoofdstuk 5 – eindbepalingen”.

⁵ Het verdient aanbeveling om ter omzetting van die richtlijnbeoordelingen in een uitdrukkelijk wettelijk of reglementair kader te voorzien voor het organiseren van dit overleg.

- In artikel 5.1.1, 2°, van het ontwerp dienen de woorden “artikelen 4.2.8 en 4.2.9 van dit besluit dat” te worden vervangen door de woorden “artikelen 4.2.8 en 4.2.9 van dit besluit die”.

B. Overeenstemming met de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen

13. Artikel 2.1.1 van het ontwerp bepaalt dat de energieprestaties worden berekend voor de EPB-wooneenheden overeenkomstig de bepalingen van de bijlage EPW, en voor de niet-residentiële EPB-eenheden overeenkomstig de bepalingen van de bijlage EPN.

Artikel 4 van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen bepaalt dat de lidstaten voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen een methodiek toepassen overeenkomstig het gemeenschappelijk algemeen kader in bijlage I, en dat de Commissie richtsnoeren verstrekt voor de berekening van de energieprestatie van de tot de gebouwschil behorende doorzichtige onderdelen van een gebouw en voor het in aanmerking nemen van omgevingsenergie.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of bij de vaststelling van de methodes voor de berekening van de energieprestaties rekening werd gehouden met richtlijnen van de Commissie, en zo ja, dewelke. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“En ce qui concerne les lignes directrices de la Commission visées à l’article 4 de la directive, elles ne sont pas encore disponibles.”

Er dient bijgevolg op te worden gelet dat de berekeningswijzen van de energieprestaties die thans in de ontworpen regeling worden vastgelegd in voorkomend geval worden aangepast naar aanleiding van de aanneming door de Europese Commissie van de in artikel 4 van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen bedoelde richtlijnen voor de berekening van de energieprestatie van de tot de gebouwschil behorende doorzichtige onderdelen van een gebouw en voor het in aanmerking nemen van omgevingsenergie.

14. Het ontworpen besluit stelt onder meer EPB-eisen vast met betrekking tot de energieprestatie, de thermische isolatie, binnenklimaat, systemen voor opwekking en opslag van energie uit hernieuwbare bronnen, en operationele broeikasgasemissies.

Deze bepalingen strekken tot uitvoering van artikel 2.2.3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, in overeenstemming waarmee de regering de EPB-eisen bepaalt. Artikel 2.2.3, § 1, bepaalt dat voor wat betreft de nieuwe EPB-eenheden, de met nieuw gelijkgestelde EPB-eenheden, alsook de zwaar en eenvoudig gerenoveerde EPB-eenheden, de EPB-vereisten minstens even streng dienen te zijn als het kostenoptimaal niveau, dat wordt vastgesteld op basis van de geraamde economische levensduur van de EPB-eenheid of één van de elementen ervan.

Artikel 2.2.3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing strekt op zijn beurt tot omzetting van artikel 5 van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen, die vereist dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen nemen voor het vastleggen van minimumeisen inzake energieprestaties van gebouwen of gebouwunits met het oog op het bereiken van ten minste de kostenoptimale niveaus. De berekening van kostenoptimale niveaus geschiedt volgens het in artikel 6 van die richtlijn bedoelde vergelijkend methodologisch kader.

Artikel 6, lid 1, van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen bepaalt dat de Europese Commissie bevoegd is om overeenkomstig artikel 32 gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling van deze richtlijn met betrekking tot de vaststelling en herziening van het vergelijkend methodologisch kader voor de berekening van de kostenoptimale niveaus van de minimumeisen inzake energieprestaties voor gebouwen en onderdelen. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn dient de Europese Commissie uiterlijk op 30 juni 2025 het vergelijkend methodologisch kader te herzien.

Aangezien de Europese Commissie nog gedelegeerde handelingen dient vast te stellen waarmee rekening dient te worden gehouden bij de omzetting van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen, dient erop te worden gelet dat de EPB-eisen die thans in de ontworpen regeling worden vastgelegd in voorkomend geval worden aangepast naar aanleiding van de aanneming door de Europese Commissie van het in artikel 6, lid 1, van de richtlijn bedoelde herziene vergelijkend methodologisch kader.

15. Artikel 35, lid 1, derde alinea, van de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen bepaalt dat wanneer de lidstaten bepalingen aannemen ter omzetting van de richtlijn, in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn wordt verwezen. Bijgevolg dient in het ontwerp een bepaling te worden opgenomen waarin wordt verwezen naar de Richtlijn Energieprestaties Gebouwen.⁶ Tevens zal de tekst van het te nemen besluit aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld.

C. Technische aard van het ontwerp – omvang van het onderzoek

16. Het ontwerp en de daarmee samenhangende bijlagen bevatten een groot aantal bepalingen met een in hoofdzaak zeer technisch karakter, onder meer wat betreft de berekening van de energieprestaties en de vaststelling van de EPB-eisen, waardoor een zekere complexiteit inherent is aan de betrokken bepalingen.

De afdeling Wetgeving dient dan ook een voorbehoud te maken.⁷ Uit de vaststelling dat over een bepaling in de voorgestelde regeling in dit advies niets wordt gezegd, kan niet zonder

⁶ Zie ook: Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008 (hierna: handleiding wetgevingstechniek), aanbeveling 94 (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Het onderzoek door de Raad van State werd bovendien bemoeilijkt doordat bij de adviesaanvraag per vergissing de bijlagen uit een ander dossier waren gevoegd, zodat er aanzienlijke tijd is verloren gegaan voordat de juiste teksten ter beschikking waren van het auditoraat. De adviesaanvrager wordt verzocht om in de toekomst ervoor te zorgen dat de adviesaanvraag van bij de aanvang volledig is.

meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

17. In de aanhef dient te worden verwezen naar de besluiten die door het ontwerp worden gewijzigd.⁸ Zodoende dient in de aanhef een verwijzing te worden opgenomen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2018 ‘betreffende het EPB-certificaat Openbaar Gebouw’.

18. De aanhef dient te worden aangevuld in het licht van wat in opmerking 8 werd uiteengezet over de rechtsgrond. In het bijzonder dient een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 4.4.1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing.

19. In de aanhef moet melding worden gemaakt van de onvermelde of de nog te vervullen vormvereisten in lijn met de opmerkingen 10 en 11.

Artikel 1.1.1

20.1. In het ontwerp wordt meermaals verwezen naar de begrippen “EPB-wooneenheden” en “niet-residentiële EPB-eenheden”. De afdeling Wetgeving neemt aan dat aan deze begrippen dezelfde betekenis toekomt als aan diezelfde begrippen zoals gedefinieerd in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 ‘tot vaststelling van alle richtlijnen en criteria die nodig zijn voor het berekenen van de energieprestatie van de EPB-eenheden en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.⁹ Ter wille van de rechtszekerheid verdient het evenwel aanbeveling om in de tekst van artikel 1.1.1 van het ontwerp een definitie van die termen op te nemen, met verwijzing naar deze bepalingen.

20.2. In de definitie van “Besluit Erkenning” in artikel 1.1.1, 4°, van het ontwerp moet het volledige opschrift van het besluit worden vermeld, meer bepaald het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van *** betreffende de erkenning van de EPB-deskundige *en tot opheffing van het besluit van 17 februari 2011 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de erkenning van de certificateurs voor het opstellen van een EPB-certificaat of een EPB-certificaat openbaar gebouw en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 oktober 2013 betreffende de erkenning van de EPB-adviseurs*.

⁸ Handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling 29.

⁹ In artikel 1.1.1, 3°, van het ontwerp wordt dit besluit het “Besluit Richtlijnen” genoemd, zij het dat in de definitie het opschrift moet worden aangevuld met de woorden “en houdende wijziging van meerdere uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing”.

Artikel 1.1.2

21. In de inleidende zin van artikel 1.1.2 van het ontwerp dient te worden verwezen naar “de artikelen 2.1.1, 3^o/I en 2.1.1, 4^o van de ordonnantie” in plaats van naar “de artikelen 2.1.1, 3^obis en 2.1.1, 4^o van de ordonnantie”.

Artikelen 3.2.2 tot en met 3.2.7

22. De artikelen 3.2.2 tot en met 3.2.7 van het ontwerp zijn opgenomen in afdeling 2 van hoofdstuk 3, met als opschrift “Overgangsbepalingen”. De betrokken bepalingen zijn echter niet geredigeerd als overgangsbepalingen, aangezien zij niet de overgang regelen van de ene rechtssituatie naar de andere. Bij nader inzien nemen deze bepalingen de vorm aan van een definitie. Dit wordt bevestigd door het feit dat in de artikelen 1.1.1, 6^o, tot en met 1.1.1, 11^o, van het ontwerp – die de definities omvatten van de verschillende bijlagen – louter wordt verwezen naar de bijlagen zoals gedefinieerd in de artikelen 3.2.2 tot en met 3.2.7. Het verdient dan ook aanbeveling om de artikelen 3.2.2 tot en met 3.2.7 weg te laten en deze definities op te nemen in afdeling 1 van hoofdstuk 1, met als opschrift “Definities”.

Artikel 4.1.1

23. Artikel 4.1.1 van het ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007. De ontworpen regeling komt erop neer dat het besluit niet langer zal worden toegepast op aanvragen die worden ingediend na de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit, dat immers een omvattende autonome regeling¹⁰ bevat voor de toekomst.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom deze bepalingen niet simpelweg worden opgeheven (in voorkomend geval met bijkomende overgangsmaatregelen). De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“L’AGB de 2007 doit continuer à exister et s’appliquer aux demandes de PU introduites avant l’entrée en vigueur du présent projet d’arrêté.”

De gevolgde werkwijze zal tot gevolg hebben dat na de inwerkingtreding van het te nemen besluit¹¹ twee parallelle besluiten met EPB-eisen van kracht zullen zijn, waarbij echter zal blijken dat de bepalingen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 niet langer zullen moeten worden toegepast op aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning van na die datum van inwerkingtreding. De bepalingen van het besluit van 21 december 2007 verworden zo tot spookbepalingen die snel geen toepassing meer

¹⁰ Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom ervoor wordt geopteerd om de hoofdstukken 1 tot en met 3 als autonome bepalingen op te stellen, in plaats van het besluit van 21 december 2007 te wijzigen. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt: “Vu l’ampleur des modifications induites par la modification du Cobrace en 2024, nous avons opté pour une réécriture et restructuration complète des dispositions afin d’améliorer la compréhension du texte réglementaire.” Die keuze impliceert dat tezelfdertijd de oude regeling zal worden opgeheven.

¹¹ Volgens artikel 5.1.1 van het ontwerp is de inwerkingtreding bepaald op 31 december 2025, maar mag de minister die datum uitstellen tot uiterlijk 31 december 2026 indien dit nodig is omwille van de aanpassingen aan de software.

zullen vinden.¹² Dat is weinig transparant en erg rechtsonzeker. Bovendien is die aanpak niet noodzakelijk om de door de gemachtigde nagestreefde doelstelling te verwezenlijken.

Als alternatief moet worden aanbevolen om het besluit van 21 december 2007 op de datum van inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp op te heffen, en het ontwerp aan te vullen met een overgangsbepaling waarin wordt bepaald dat het op te heffen besluit van 21 december 2007, in de versie zoals die op de dag voor die datum zal gelden, niettemin van toepassing blijft op aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning die werden ingediend voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit. Er moet dan wel over worden gewaakt dat de in de artikelen 3.2.5 tot 3.2.7 van het ontwerp vermelde bijlagen worden hernomen als bijlagen die worden gevoegd bij het te nemen besluit.¹³

Artikel 4.2.1

24. Het ontworpen artikel 1, 7°, van het besluit van 26 januari 2017, zoals gewijzigd bij artikel 4.2.1, 6°, van het ontwerp, vervangt de woorden “EPB-eenheid Andere” door het woord “Andere”. Aan het woord “andere” zoals gedefinieerd door de vooropgestelde wijziging van artikel 1, 7°, van het besluit van 26 januari 2017 wordt een zeer specifieke betekenis gegeven,¹⁴ terwijl in de tekst van het besluit van 26 januari 2017 veelvuldig het woord “andere” wordt gebruikt in zijn spraakgebruikelijke betekenis (zie bijvoorbeeld de artikelen 1, 26°, 1, 33°, en 5 van het besluit van 26 januari 2017¹⁵). Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om een meer specifieke term te hanteren.

Artikel 4.2.9

25. Artikel 4.2.9 van het ontwerp voegt een artikel 6/4 in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 in. Het ontworpen artikel 6/4 bepaalt dat een organisator van een kwaliteitskader voor luchtdichtheidsmetingen wordt erkend door Leefmilieu Brussel volgens de voorwaarden en de procedure bepaald door de Minister en dat deze voorwaarden minstens een procedure omvatten voor kwalificatie van de meters en een procedure voor controle van de metingen.

¹² Met uitzondering van de bijlagen V, XXVI en XXVII van het besluit van 21 december 2007, die overeenkomstig de artikelen 3.2.5 tot 3.2.7 van het ontwerp (of de equivalente definities die overeenkomstig opmerking 22 zouden moeten worden ingevoerd) opnieuw relevant zouden worden voor de toepassing van het te nemen besluit.

¹³ Het feit dat de werkwijze in artikel 4.1.1 van het ontwerp tot gevolg heeft dat die bijlagen van kracht blijven zonder verdere interventie, weegt niet op tegen de rechtsonzekerheid die ontstaat door het behoud van twee parallelle regelingen, waarvan er een niet meer van toepassing is, behalve wat enkele bijlagen betreft die dan echter geen duidelijk ankerpunt meer hebben in het besluit waarbij ze gevoegd zijn.

¹⁴ Namelijk: “EPB-eenheid, zoals beoogd onder categorie i) van het 5de punt van bijlage 2.1 van de Ordonnantie, en die geen EPB-eenheid is als bedoeld in voorgemelde punten 4°, 5° en 6°, als bijvoorbeeld lokalen met een industriële-, landbouw- of artisanale activiteit of bestemd voor opslag, bewaring en stations.”

¹⁵ In de Nederlandse tekst rijst het probleem ook bij artikel 1, 48°, van het besluit van 26 januari 2017.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Dit is hier niet het geval. De ontworpen delegatie is bijzonder ruim. Het volledig vaststellen van een erkenningsregeling voor organisatoren van een kwaliteitskader voor luchtdichtheidsmetingen kan niet worden beschouwd als een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard. Bovendien somt artikel 2.5.1, § 3, van de van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing uitdrukkelijk de elementen op die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf moeten worden geregeld.¹⁶ De ontworpen machtiging kan dan ook in zijn huidige vorm geen doorgang vinden, en dient nauwer te worden afgebakend.¹⁷

Bij de herziening van het ontworpen artikel 6/4 dient bovendien ermee rekening te worden gehouden dat het organiseren van een kwaliteitskader voor luchtdichtheidsmetingen waarbij meters zich dienen in te schrijven (overeenkomstig het ontworpen artikel 6/3) moet worden beschouwd als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn,¹⁸ zodat de erkenningsvoorwaarden en -procedure aan die richtlijn, zoals omgezet bij de ordonnantie van 19 mei 2011 ‘tot gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, zullen moeten worden getoetst.¹⁹

Artikelen 4.3.1 tot en met 4.3.6

26. Artikelen 4.3.1 tot en met 4.3.6 van het ontwerp strekken tot wijziging van de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2018 ‘betreffende het EPB-certificaat Openbaar gebouw’.

¹⁶ Volgens artikel 2.5.1, § 3, van de van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing bepaalt de regering “de modaliteiten van het kwaliteitskader, alsmede de procedure en de voorwaarden voor de erkenning van de organisator van dat kwaliteitskader”.

¹⁷ Vergelijk adv.RvS 59.690/3 van 29 juli 2016 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving’, waarin werd geadviseerd om het ontwerp van ministerieel besluit te herwerken tot een besluit van de Vlaamse Regering. Zie ook adv.RvS 61.581/3 van 22 juni 2017 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving’, opmerkingen 3.1 tot 3.2.2.

¹⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

¹⁹ Zie in die zin adv.RvS 61.581/3, opmerkingen 4 tot 6. Zie ook adv.RvS 62.229/3 van 30 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2017 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen over de energieprestatieregelgeving’, opmerkingen 7.1 en 7.2. Dat besluit is, wegens miskennen van de Dienstenrichtlijn, vernietigd door de Raad van State, zie RvS 10 juli 2019, nr. 245.148 *Belgische Vereniging van Onafhankelijke Agentschappen voor Controle van Gebouwen*.

De vooropgestelde wijzigingen zijn echter niet afdoende om het besluit van 13 december 2018 in overeenstemming te brengen met de wijzigingen van het regelgevend kader die door het voorliggende ontwerp en de daarmee samenhangende ontwerpen in de adviesaanvragen 77.231²⁰ en 77.232²¹ worden beoogd.

Zo kan bij wijze van voorbeeld worden gewezen op het feit dat in het besluit van 13 december 2018 en in de bijlage bij dat besluit op meerdere plaatsen wordt verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 februari 2011 ‘betreffende de erkenning van de certificateurs voor het opstellen van een EPB-certificaat of een EPB-certificaat Openbaar gebouw’. Artikel 22, 1°, van het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag 77.231 voorziet echter dat het besluit van 17 februari 2011 wordt opgeheven. Bijgevolg dienen in het te nemen besluit de nodige wijzigingsbepalingen te worden opgenomen om de verwijzingen in het besluit van 13 december 2018 naar het besluit van 17 februari 2011 te actualiseren.

Artikel 5.1.1

27. Artikel 5.1.1, 1°, van het ontwerp bepaalt dat de punten 14° en 15° van artikel 4.2.1 van het te nemen besluit in werking treden op 1 januari 2025. Gelet op de datum waarop de adviesaanvraag bij de Raad van State werd ingediend, dient erover te worden gewaakt dat de gekozen datum niet leidt tot het verlenen van terugwerkende kracht aan het te nemen besluit en dat bovendien voldoende tijd wordt gelaten aan de burgers om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan.

28. Artikel 5.1.1, 3°, van het ontwerp bepaalt dat artikel 2.4.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing in werking treedt op 1 januari 2023.

De niet-retroactiviteit van ordonnanties is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.²²

²⁰ Over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de erkenning van de EPB-deskundige en tot opheffing van het besluit van 17 februari 2011 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de erkenning van de certificateurs voor het opstellen van een EPB-certificaat of een EPB-certificaat openbaar gebouw en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 oktober 2013 betreffende de erkenning van de EPB-adviseurs’.

²¹ Over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende het EPB-certificaat en tot opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juni 2008 betreffende het energieprestatiecertificaat voor nieuwe EPB-wooneenheden en Niet-Residentiële EPB-eenheden, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 februari 2011 betreffende het door een certificateur opgestelde EPB-certificaat voor EPB-wooneenheden en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 februari 2011 betreffende het door een certificateur opgestelde EPB-certificaat voor de tertiaire eenheden’.

²² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12;

In de aanhef van het ontwerp wordt het volgende gesteld over de inwerkingtreding met terugwerkende kracht van deze bepaling:

“Overwegende dat artikel 2.4.2 van de ordonnantie van 2 mei 2013 werd uitgevoerd door de vaststelling van een EPB-eis in artikel 14ter van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen; bijgevolg moet dit artikel 2.4.2, waarvan de inwerkingtreding door de Regering wordt bepaald overeenkomstig artikel 4.4.1 van voornoemde ordonnantie, op hetzelfde ogenblik in werking treden als artikel 14ter, namelijk op 1 januari 20[2]3;”²³

Hieruit kan worden afgeleid dat de doelstelling van algemeen belang dat met de retroactieve werking van artikel 2.4.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt nagestreefd, erin bestaat om de rechtsgrond voor artikel 14ter van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007 retroactief in werking te laten treden.

Hoewel deze retroactieve inwerkingtreding van de rechtsgrond niet als gevolg heeft dat de regels waaraan de rechtzoekenden zijn onderworpen inhoudelijk worden gewijzigd, moet de Raad van State toch voorbehoud maken bij de terugwerkende kracht, in de mate dat die ertoe zou leiden dat sancties zouden kunnen worden opgelegd voor het niet-naleven van verplichtingen die op het moment van de inbreuk geen deugdelijke rechtsgrond hadden.

Bijlagen 1 en 2

29. In bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp wordt verwezen naar technische normen.

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.²⁴

GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

²³ In de Nederlandse tekst van dat lid van de aanhef moet het jaartal “2013” worden vervangen door het getal “2023”.

²⁴ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 320 p.

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. De voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken normen zullen uiteraard moeten worden nageleefd.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of het gaat om normen die overeenkomstig artikel VIII.2 van het Wetboek economisch recht door het Bureau voor Normalisatie werden gepubliceerd. De gemachtigde antwoordde hierop bevestigend.

Daarop moet strikt worden toegezien. In dat verband stelt de Raad van State immers vast dat onder meer in de bijlage met de EPW-eisen veelvuldig wordt verwezen naar Engelstalige normen, inclusief ISO- en ARI-normen.

In de mate dat het ontwerp 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,²⁵ 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.²⁶ 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.

²⁵ Vermits het om een andere norm gaat dan de specifieke Belgische normen die verplicht wordt 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.

²⁶ 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 wettskrachtige 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 wettskrachtige 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.

Bijlagen 4 en 5

30. In de tekst van het ontwerp wordt nergens verwezen naar de bijlagen 4 en 5 die bij het ontwerp werden gevoegd. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe deze bijlagen zich verhouden tot de tekst van het ontwerp. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“Les annexes 4 et 5 sont les nouvelles annexes 1 et 2 de l’AGB ‘lignes directrices’ du 26/01/2017 modifié par le chapitre 4, section 2 du présent projet.”

Het ontwerp bevat evenwel geen bepalingen die de bijlagen 1 en 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2017 wijzigen. Hierover verder ondervraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Inderdaad ontbreekt een bepaling in het ontwerpbesluit, d.w.z een artikel 4.2.11 luidend als volgt:

Art. 4.2. 11	Art. 4.2.11
§1. L’annexe 1 du même arrêté est remplacée par l’annexe 4 du présent arrêté.	§1. Bijlage 1 van hetzelfde besluit wordt door bijlage 4 van dit besluit vervangen.
§2. L’annexe 2 du même arrêté est remplacée par l’annexe 5 du présent arrêté.	§2. Bijlage 2 van hetzelfde besluit wordt door bijlage 5 van dit besluit vervangen.

”

Het ontwerp moet aldus worden aangevuld met een ankerpunt voor die zwevende bijlagen.

31. In bijlage 4 moet erover worden gewaakt dat in de finale versie geen sporen van het totstandkomingsproces van die bijlagen (“bijgehouden wijzigingen”) meer voorkomen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet de pourvoir à l'exécution de diverses dispositions de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' (ci-après : le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie), modifiée par l'ordonnance du 7 mars 2024 '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'. Ces dispositions du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie visent à leur tour à transposer la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 'sur la performance énergétique des bâtiments' (ci-après : directive sur la performance énergétique des bâtiments).

3.1. Le chapitre 1^{er} du projet contient un certain nombre de dispositions générales, dont les définitions (articles 1.1.1 et 1.1.2) ainsi qu'une disposition concernant l'utilisation d'un logiciel pour calculer les performances PEB (article 1.2.1).

3.2. Le chapitre 2 du projet détermine le mode de calcul des indicateurs du certificat PEB et fixe les exigences PEB. La section 1 établit le mode de calcul et les exigences PEB concernant la performance énergétique (articles 2.1.1 à 2.1.3). La section 2 définit le mode de calcul et les exigences PEB concernant l'isolation thermique (articles 2.2.1 à 2.2.3). La section 3 détermine le mode de calcul et les exigences PEB concernant le climat intérieur (articles 2.3.1 et 2.3.2). La section 4 règle le mode de calcul et les exigences PEB concernant la ventilation (articles 2.4.1 et 2.4.2). La section 5 définit le mode de calcul et les exigences PEB concernant les systèmes de production et de stockage d'énergie produite à partir de sources renouvelables (articles 2.5.1 à 2.5.5). La section 6 fixe le mode de calcul relatif aux émissions opérationnelles de gaz à effet de serre (article 2.6.1).

3.3. La section 1 du chapitre 3 du projet contient des délégations au ministre lui permettant de déterminer les règles pour le calcul des pertes par transmission (article 3.1.1) et d'actualiser les méthodes de calcul (article 3.1.2). La section 2 contient un certain nombre de dispositions transitoires (articles 3.2.1 à 3.2.7).

3.4. Le chapitre 4 du projet contient diverses dispositions modificatives.

La section 1 vise à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 'déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments' (article 4.1.1). La modification en projet revient à ce que l'arrêté du 21 décembre 2007 ne sera en principe applicable qu'aux demandes de permis d'urbanisme introduites jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

La section 2 modifie l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 'établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' (articles 4.2.1 à 4.2.10). Il s'agit principalement d'un certain nombre de modifications techniques apportées consécutivement à la modification du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie par l'ordonnance du 7 mars 2024.

La section 3 modifie l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2018 'relatif au certificat PEB Bâtiment public' (articles 4.3.1 à 4.3.6).

3.5. Le chapitre 5 contient les dispositions finales. L'article 5.1.1 du projet règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé et de certains articles de l'ordonnance du 7 mars 2024 et du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. L'article 5.2.1 constitue l'exécutoire.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Conformément au préambule, le projet recherche principalement son fondement juridique dans les articles 2.1.1, 3°*bis*, 4°, 8°, 26°, 27° et 46°, 2.2.2, §§ 1^{er} et 3, 2.2.3, §§ 1^{er} à 4, 2.2.28, § 2, 2°, 2.4.2, § 1^{er}, et 2.5.1, § 3, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, complété par le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En outre, un fondement juridique est également recherché dans l'article 79, § 1^{er}, de l'ordonnance du 7 mars 2024.

Le délégué a fourni le tableau des fondements juridiques suivant :

Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au calcul des indicateurs du certificat PEB et aux exigences PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie.	FONDEMENT Ordonnance du 2 mai 2013 [Cobrace] , telle que modifié par l'ordonnance du 7 mars 2024 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	TRANSPOSITION DIRECTIVE PEB UE 2024/1275 Légende : Disposition de la Directive transposée dans le COBRACE et mise en exécution par le présent projet d'arrêté. Disposition de la Directive transposée dans le présent projet d'arrêté.
CHAPITRE 1er. - Dispositions générales		
Section 1 – Définitions		
Art. 1.1.1	Art. 2.2.2, §1 ^{er} Art. 2.2.3, §§1 et 3	/
Art. 1.1.2	Art. 2.1.1, 3 ^{obis} Art. 2.1.1, 4 ^o	/
Section 2 – Outils		
Art. 1.2.1		
CHAPITRE 2. Calcul des indicateurs du certificat PEB et exigences PEB		
Section 1 - La performance énergétique		
Art. 2.1.1	Art. 2.2.2, §1	Art. 4 et annexe I
Art. 2.1.2	Art. 2.2.3, §§1et 3	Art. 5.1 Art. 7.1 et 8.1
Art. 2.1.3, §1	Art. 2.2.3, §2	Art. 5.1 Art. 9.1
Art. 2.1.3, §2	Art. 2.4.2, §1 ^{er}	Art. 9.1 Art. 6.1 Directive 2023/1791 du Parlement européen et du conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique
Art. 2.1.3, §3	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 7.1 et 8.1

Art. 2.1.3, §4	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 7.1 et 8.1
Section 2 – L’isolation thermique		
Art. 2.2.1	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 2.2.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 8.1 et 8.2
Art. 2.2.3	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1 Art. 8.1 et 8.2
Section 3. - Le climat intérieur		
Art. 2.3.1	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 2.3.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Section 4. – La ventilation		
Art. 2.4.1	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 2.4.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Section 5. – Les systèmes de production et de stockage d’énergie produite à partir de sources renouvelables		
Art. 2.5.1	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Art. 2.5.2	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Art. 2.5.3	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Art. 2.5.4	Art. 2.4.2, §1 Art. 2.2.3, §1	Art. 10.3
Art. 2.5.5	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 10.3
Section 6. – Les émissions opérationnelles de gaz à effet de serre		
Art. 2.6.1	Art. 2.2.2, §1	Art. 2.23 Art. 9.3
CHAPITRE 3. – Mesures d’exécution, de maintien et transitoires		
Section 1. – Exécution et maintien		
Art. 3.1.1	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 4 et annexe I Art. 5.1
Art. 3.1.2	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 4 et annexe I Art. 5.1
Section 2. – Dispositions transitoires		
Art. 3.2.1	Art. 2.2.3, §§1, 2 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.2	Art. 2.2.2, §1	Art. 4 et annexe I

Art. 3.2.3	Art. 2.2.2, §1	Art. 4 et annexe I
Art. 3.2.4	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.5	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.6	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
Art. 3.2.7	Art. 2.2.3, §§1 et 3	Art. 5.1
CHAPITRE 4 - Dispositions modificatives		
Section 1 - Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments		
Art 4.1.1	Art. 2.2.3, §1	Art. 5.1
Section 2 - Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB		
Art. 4.2.1	Art. 2.2.2, §3 Art. 2.1.1, 26° Art. 2.1.1, 27° Art. 2.1.1, 46° Art. 2.2.28, §1/1, 2°(définition réseau thermique efficace et cogénération haut rendement) Art. 2.2.1, 8° (définition « sur site »)	Art. 2.50 (réseau de chaleur ou de froid) Art. 2.54 (sur site)
Art. 4.2.2	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 2. al.4
Art. 4.2.3	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 2. al.4
Art. 4.2.4	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 2. al.4
Art. 4.2.5	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 1. al.2
Art. 4.2.6	Art. 2.2.2, §3	Annexe I. 1. al.2
Art. 4.2.7	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
Art. 4.2.8	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
Art. 4.2.9	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
Art. 4.2.10	Art. 2.5.1, §3	Art. 25 et 27
[à rajouter en 3e lecture]		
Art. 4.2.11	Art. 2.2.2, §3	Art. 4 et annexe I

Section 3 - Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2018 relatif au certificat PEB Bâtiment public		
Art. 4.3.1	Art. 2.2.2, §1	/
Art. 4.3.2	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Art. 4.3.3	Art. 2.2.2, §§1 et 3	Art. 4
Art. 4.3.4	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Art. 4.3.5	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Art. 4.3.6	Art. 2.2.2, §1	Art. 4
Chapitre 5 - Dispositions finales		
Section 1 – Entrée en vigueur		
Art. 5.1.1	/	
Section 2 – Exécution		
Art. 5.2.1	/	

On peut souscrire à ce tableau, sous réserve des observations suivantes.

5. L'article 1.2.1 du projet dispose que les exigences PEB et leurs indicateurs sont calculés au moyen du logiciel défini à l'article 1^{er}, 4^o de l'arrêté Agrément ¹.

Un fondement juridique pour cette disposition fait défaut dans le tableau des fondements juridiques fourni par le délégué.

L'article 1.2.1 du projet ne fixe pas une méthode de calcul, mais dispose seulement qu'un logiciel déterminé doit être utilisé pour calculer les exigences PEB et leurs indicateurs. Cet article ne saurait par conséquent trouver un fondement juridique autonome dans l'article 2.2.2, § 1^{er}, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, mentionné dans le préambule, en vertu duquel le gouvernement fixe les méthodes de calcul de la performance énergétique, des émissions opérationnelles de gaz à effet de serre et du PRP des unités PEB sur la base des éléments figurant à l'annexe 2.1.

On peut toutefois admettre que l'article 1.2.1 du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 2.2.2, § 1^{er}, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, combiné avec le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, également mentionné dans le préambule. En effet, par ses algorithmes, le logiciel qui doit être utilisé pour calculer les performances énergétiques est essentiel pour

¹ Selon l'article 1.1.1, 4^o, du projet, il s'agit de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du *** relatif à l'agrément de l'expert PEB [et abrogeant l'arrêté du Gouvernement du 17 février 2011 relatif à l'agrément des certificateurs qui établissent un certificat PEB ou un certificat PEB Bâtiment public et l'arrêté du Gouvernement du 10 octobre 2013 relatif à l'agrément des conseillers PEB], qui a été soumis conjointement avec le projet à l'avis du Conseil d'État (numéro de rôle 77.231/16).

l'application effective des méthodes de calcul, de sorte que les dispositions concernant ce logiciel peuvent être réputées s'inscrire dans le prolongement de cette disposition de l'ordonnance.

6. L'article 2.1.1 du projet dispose que la performance énergétique est représentée par un indicateur numérique, visé à l'article 2.2.4/1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, exprimé en « kWh_{EP}/m² ». L'article 2.2.4/1 du code précité dispose toutefois que la performance énergétique d'une unité PEB est exprimée par un indicateur de consommation énergétique en kWh/m². La directive sur la performance énergétique des bâtiments utilise également l'indicateur kWh/m². La question a été posée au délégué de savoir ce que signifie l'indicateur « EP », et pourquoi il a été dérogé sur ce point au Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Pe/Ep signifie 'Primaire energie/énergie primaire' : c'est pour être plus précis dans l'unité de mesure ».

Dès lors que le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie dispose expressément que la performance énergétique doit être exprimée par l'indicateur « kWh/m² » et que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas habilité à clarifier ou à préciser cet indicateur, ce même indicateur doit en principe également être utilisé dans les arrêtés d'exécution, sauf si les auteurs du projet peuvent justifier que l'indice n'a pas d'incidence restrictive sur la portée de l'indicateur.

7. L'article 2.2.3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie est invoqué à titre de fondement juridique pour l'établissement des exigences PEB dans le projet (plus particulièrement dans les articles 2.1.2, 2.1.3, 2.2.2, 2.2.3, 2.3.2, 2.4.1, 2.4.2 et 2.5.1 à 2.5.5). Cette disposition s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement détermine les exigences PEB auxquelles doivent répondre les unités PEB neuves, les unités PEB assimilées à du neuf, les unités PEB rénovées lourdement et les unités PEB rénovées simplement. Ces exigences sont au minimum aussi strictes que le niveau de coût optimum, lequel est fixé en prenant en considération la durée de vie économique estimée de l'unité PEB ou de l'un de ses éléments.

§ 2. Le Gouvernement détermine les exigences PEB à atteindre par les unités PEB dans les dix et vingt ans de l'entrée en vigueur de la présente disposition. Les unités PEB rentrant dans la catégorie de bâtiment visée à l'annexe 2.1, 5, a), du présent Code répondent au minimum à une consommation d'énergie primaire inférieure ou égale à 275 kWh/m² par an dans les dix ans ou au plus tard en 2033 et à 150 kWh/m² par an dans les vingt ans de l'entrée en vigueur de la présente disposition ».

L'article 2.1.2 du projet détermine les exigences PEB pour les unités PEB Habitations individuelles. Or, cette disposition ne règle aucunement les unités PEB Habitations individuelles *rénovées simplement*. La disposition ne contient pas non plus d'exigences PEB à atteindre par les unités PEB Habitations individuelles dans les dix et vingt ans.

Par conséquent, force est de constater que l'arrêté envisagé ne pourvoit pas complètement à l'exécution de l'article 2.2.3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. Il a été demandé au délégué quelle en est la raison et si l'intention est que ces aspects du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie soient mis en œuvre ultérieurement.

7.1. En ce qui concerne les exigences PEB pour les unités PEB Habitations individuelles rénovées simplement, le délégué a répondu en ces termes :

« Le fondement est bien l'article 2.2.3, §§1 et 2, combiné au §3 énoncé comme suit :

§3. Bij het bepalen van de EPB-eisen, mag de Regering een onderscheid maken tussen verschillende categorieën van EPB-eenheden, rekening houdend met de bestemming, de uitgevoerde werken en de omvang.

De EPB-eisen mogen worden vastgelegd op een algemeen niveau voor de gehele EPB-eenheid of specifiek voor de elementen van de EPB-eenheid.

De EPB-eisen worden ten laatste om de vijf jaar herzien en, in voorkomend geval, aangepast aan de technische vooruitgang.

Le Gouvernement peut donc décider de ne pas déterminer d'exigence de performance énergétique (globale exprimée en Consommation d'énergie primaire - kWhEP/m² par an) pour les unités PEB rénovées simplement ».

On ne peut se rallier à ce point de vue.

Le fait que, conformément à l'article 2.2.3, § 3, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, lorsqu'il fixe des exigences PEB, peut faire une distinction entre différentes catégories d'unités et tenir compte des travaux réalisés, ne signifie pas qu'il peut choisir de ne *pas* fixer d'exigences PEB pour une catégorie déterminée d'unités PEB ou de travaux réalisés. En effet, l'article 2.2.3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie est clair et dispose que le gouvernement *détermine* les exigences PEB auxquelles doivent répondre les unités PEB rénovées simplement. Le gouvernement est dès lors tenu d'exécuter cette délégation.

Par conséquent, le projet devra être complété sur ce point.

7.2. En ce qui concerne les exigences PEB auxquelles les unités PEB doivent répondre dans les dix ou vingt ans, le délégué a donné la réponse suivante :

« Le §2 de l'article 2.2.3 habilite le Gouvernement à déterminer des exigences pour les bâtiments existants dans les 10 et 20 ans, bien que l'ordonnance détermine déjà l'exigence pour les unités PEB dites 'Habitation individuelle'.

L'article 2.1.3 du présent projet exécute l'article 2.2.3, §2 en ce qui concerne les unités PEB dites 'non-résidentielles' ».

On ne peut pas non plus se rallier à ce point de vue.

L'article 2.2.3, § 2, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie détermine une consommation d'énergie primaire minimum à laquelle les unités PEB rentrant dans la catégorie de bâtiment visée à l'annexe 2.1, 5, a), de ce code – c'est-à-dire les habitations individuelles – doivent répondre dans les dix ans et vingt ans de l'entrée en vigueur de cette disposition. Or, contrairement à ce que suggère le délégué, il ne s'agit pas d'une exigence PEB, mais simplement d'un minimum dont le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit tenir compte dans l'exercice de sa mission consistant à déterminer les exigences PEB à dix et vingt ans. Même si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale choisissait de n'imposer que les conditions minimum, ce choix devrait être opéré explicitement dans le projet. Par conséquent, il s'impose de fixer également des exigences PEB pour les unités PEB Habitations individuelles qui doivent être atteintes respectivement dans les dix et vingt ans ².

8. L'article 5.1.1 du projet règle l'entrée en vigueur des articles 16, § 2, et 25 de l'ordonnance du 7 mars 2024. Un fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans l'article 79, § 1^{er}, de cette ordonnance, ainsi qu'il est mentionné dans le préambule.

En outre, l'article 5.1.1 règle cependant aussi l'entrée en vigueur des articles 2.4.1 et 2.4.2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. À cet effet, un fondement juridique complémentaire doit être recherché dans l'article 4.4.1 du même code, qui habilite le gouvernement à fixer la date à laquelle les dispositions du livre 2 entrent en vigueur. Il convient dès lors d'ajouter cette disposition au préambule.

COMPÉTENCE

9. L'article 2.1.3, § 2, du projet impose une exigence en matière de consommation spécifique d'énergie primaire des unités PEB non résidentielles qui appartiennent aux pouvoirs publics ou qui sont occupées ou destinées à être occupées par les pouvoirs publics. L'article 2.5.4 du projet dispose que les unités PEB appartenant à un ou plusieurs pouvoirs publics doivent être équipées d'un système solaire photovoltaïque et/ou thermique. Compte tenu de la définition de la notion de « pouvoir public » figurant à l'article 1.3.1, 4°, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, ces dispositions s'appliqueront également aux bâtiments qui sont situés dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui appartiennent aux autres entités fédérées et à l'autorité fédérale –ou sont utilisés par ces entités et cette autorité.

Dans l'avis 75.164/VR sur un avant-projet de décret de la Région flamande qui imposait aux « instances publiques » – dont également l'autorité fédérale – des obligations en matière d'économie d'énergie et de réduction du CO₂, le Conseil d'État a confirmé que le principe d'autonomie, inhérent au système fédéral, n'empêche pas que l'autorité fédérale puisse être soumise aux dispositions normatives édictées par les régions dans l'exercice de leurs compétences. Le Conseil d'État a cependant observé qu'une région, dans le cadre de l'exercice de sa compétence, sera tenue de respecter le principe de proportionnalité et devra veiller à ne pas rendre impossible

² L'article 2.2.3, § 3, dernier alinéa, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie prescrit en outre que ces exigences PEB sont revues au plus tard tous les cinq ans et le cas échéant adaptées aux progrès techniques, ce que le gouvernement ne peut faire que pour autant que ces normes soient fixées par arrêté et ne doivent pas être réputées découler directement du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.

ou exagérément difficile pour l'autorité fédérale la mise en œuvre efficace de la politique qui a été confiée à celle-ci ³. Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* à l'égard d'autres pouvoirs publics, tels que la Communauté flamande ou la Commission communautaire commune, qui sont établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Compte tenu de ce qui précède, les dispositions précitées ne soulèvent aucune objection de compétence dans la mesure où la loyauté fédérale et le principe de proportionnalité sont respectés. Rien ne permet à la section de législation de penser que tel ne serait pas le cas.

FORMALITÉS PRÉALABLES

10. Les articles 37, § 1^{er}, et 62, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 'relatif au contrôle budgétaire, à l'établissement du budget, aux modifications du budget et au monitoring de l'exécution du budget de l'entité régionale' disposent que les projets d'arrêté du Gouvernement qui ont un impact sur le budget requièrent, respectivement, l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord préalable du Ministre du Budget. Il s'agit de tous les dossiers qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu que l'avis de l'Inspection des Finances n'a pas été recueilli et qu'aucun accord budgétaire n'a été obtenu, dès lors que le Gouvernement a considéré qu'il n'y a pas d'impact sur le budget.

Ce point de vue ne peut être partagé. L'article 2.1.3, § 2, du projet impose une exigence en matière de consommation spécifique d'énergie primaire d'unités PEB non résidentielles qui appartiennent aux pouvoirs publics ou qui sont occupées ou destinées à être occupées par les pouvoirs publics. L'article 2.5.4 du projet prévoit en outre que les unités PEB appartenant à un ou plusieurs pouvoirs publics doivent être équipées d'un système solaire photovoltaïque et/ou thermique.

Dès lors, ces dispositions peuvent avoir pour effet que les bâtiments appartenant à la Région de Bruxelles-Capitale doivent être rénovés ou équipés d'un système solaire photovoltaïque et/ou thermique, ce qui peut évidemment avoir un impact sur le budget. Par conséquent, il convient encore de recueillir l'avis de l'Inspection des Finances et, le cas échéant, d'obtenir l'accord budgétaire.

³ Avis C.E. 75.164/VR/16 du 28 mars 2024 sur un avant-projet devenu le décret du 17 mai 2024 'modifiant le Code judiciaire, la loi du 24 décembre 1970 relative aux mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz, le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le Décret sur l'Énergie du 8 mai 2009, en ce qui concerne la gestion du réseau et l'efficacité énergétique'.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées devraient encore 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.

11. L'article 30 de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments dispose qu'afin de faciliter la mise en œuvre effective de cette directive, les États membres consultent les parties concernées. L'article 10, paragraphe 4, deuxième 2, de la directive dispose que les États membres associent les parties prenantes concernées à la définition des critères de mise en œuvre pratique des obligations en matière d'énergie solaire pour les bâtiments. Il a été demandé au délégué si les parties prenantes ont été consultées. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Oui, la région bruxelloise a mis en place une Task Force Energie piloté par Bruxelles Environnement et réunissant Sibelga et Brugel. Cette Task Force a pour objectif d'établir une vision long terme des réseaux et de la production d'énergie sur la région et en assurer le partage avec les principaux protagonistes bruxellois de ce secteur ».

Le Conseil d'État ne dispose pas d'informations suffisantes pour apprécier si ce forum remplit les conditions des dispositions précitées de la directive ⁵. Dans la mesure où les auteurs du projet souhaitent néanmoins les invoquer, le préambule devra mentionner que ces obligations de consultation ont été remplies.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Langue et légistique

12. Le projet, et plus particulièrement sa version néerlandaise, devra faire l'objet d'un examen plus approfondi du point de vue de la correction de la langue et de la légistique. Sans préjudice des problèmes soulevés lors de l'examen du texte, on relèvera de manière non-exhaustive les points suivants dans le texte néerlandais :

- Dans le préambule, il est fait référence à « het bijzondere wet » alors qu'il doit s'agir de « de bijzondere wet ».
- À l'article 21*bis*, § 2, en projet, de l'arrêté du 21 décembre 2007, modifié par l'article 4.1.1, 2°, du projet, il faut remplacer les mots « paragrafen 10 en 11 » par les mots « het tiende en elfde lid ».

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁵ Afin de transposer ces dispositions de la directive, il est recommandé de prévoir un cadre légal ou réglementaire explicite pour l'organisation de cette consultation.

- Dans la phrase liminaire de l'article 4.2.4 du projet, on fera référence à « artikel 6 » et non à « artikel 5 » de l'arrêté du 26 janvier 2017. Au premier point de l'article 4.2.4, il faut remplacer les mots « in eerst lid » par les mots « in het eerste lid » et les mots « het tabel » par les mots « de tabel ».
- Les mots « chapitre 5 – eindbepalingen » devront être remplacés par les mots « hoofdstuk 5 – eindbepalingen ».
- À l'article 5.1.1, 2°, du projet, il faut remplacer les mots « artikelen 4.2.8 en 4.2.9 van dit besluit dat » par les mots « artikelen 4.2.8 en 4.2.9 van dit besluit die ».

B. Conformité avec la Directive sur la performance énergétique des bâtiments

13. L'article 2.1.1 du projet dispose que les performances énergétiques sont calculées pour les unités PEB Habitations individuelles conformément aux dispositions de l'annexe PER et pour les unités PEB Non Résidentielles conformément aux dispositions de l'annexe PEN.

L'article 4 de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments dispose que les États membres appliquent une méthode de calcul de la performance énergétique des bâtiments conforme au cadre général commun établi à l'annexe I et que la Commission publie des orientations pour le calcul de la performance énergétique des éléments de bâtiment transparents faisant partie de l'enveloppe du bâtiment et pour la prise en compte de l'énergie ambiante.

Il a été demandé au délégué si les orientations de la Commission ont été prises en considération pour déterminer les méthodes de calcul des performances énergétiques, et dans l'affirmative, lesquelles. Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« En ce qui concerne les lignes directrices de la Commission visées à l'article 4 de la directive, elles ne sont pas encore disponibles ».

Par conséquent, on veillera à ce que les méthodes de calcul des performances énergétiques, fixées actuellement dans le dispositif en projet, soient adaptées, le cas échéant, à la suite de l'adoption par la Commission européenne des orientations pour le calcul de la performance énergétique des éléments de bâtiment transparents faisant partie de l'enveloppe du bâtiment et pour la prise en compte de l'énergie ambiante, visées à l'article 4 de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments.

14. L'arrêté en projet fixe notamment des exigences PEB en ce qui concerne la performance énergétique, l'isolation thermique, le climat intérieur, les systèmes de production et de stockage d'énergie produite à partir de sources renouvelables et les émissions opérationnelles de gaz à effet de serre.

Ces dispositions visent à mettre en œuvre l'article 2.2.3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, conformément auquel le Gouvernement détermine les exigences PEB. L'article 2.2.3, § 1^{er}, dispose qu'en ce qui concerne les unités PEB neuves, les unités PEB assimilées à du neuf, ainsi que les unités PEB rénovées lourdement et simplement, les exigences PEB doivent être au minimum aussi strictes que le niveau de coût optimum, lequel est fixé en prenant en considération la durée de vie économique estimée de l'unité PEB ou de l'un de ses éléments.

L'article 2.2.3 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie vise à son tour à transposer l'article 5 de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments, qui requiert que les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que des exigences minimales de performance énergétique des bâtiments ou des unités de bâtiment soient fixées en vue de parvenir au moins à des niveaux optimaux en fonction des coûts. Les niveaux optimaux en fonction des coûts sont calculés conformément au cadre méthodologique comparatif visé à l'article 6 de cette directive.

L'article 6, paragraphe 1, de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments dispose que la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués, conformément à l'article 32, pour compléter cette directive concernant l'établissement et la révision du cadre méthodologique comparatif de calcul des niveaux optimaux en fonction des coûts des exigences minimales de performance énergétique pour les bâtiments ou éléments. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive, la Commission européenne doit réviser le cadre méthodologique comparatif au plus tard le 30 juin 2025.

La Commission européenne devant encore adopter des actes délégués dont il faut tenir compte lors de la transposition de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments, il convient de veiller à ce que les exigences PEB qui sont actuellement fixées dans le dispositif en projet, soient adaptées, le cas échéant, à la suite de l'adoption par la Commission européenne du cadre méthodologique comparatif révisé, visé à l'article 6, paragraphe 1, de la directive.

15. L'article 35, paragraphe 1, troisième alinéa, de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments dispose que lorsque les États membres adoptent des dispositions visant à transposer la directive, celles-ci contiennent une référence à cette directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Par conséquent, on insérera dans le projet une disposition faisant référence à la Directive sur la performance énergétique des bâtiments ⁶. En outre, le texte de l'arrêté envisagé devra être communiqué à la Commission européenne.

⁶ Voir également : *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, (ci-après : *guide de légistique*), recommandation 94 (www.raadvst-consetat.be).

C. Nature technique du projet – Étendue de l'examen

16. Le projet et les annexes y relatives comportent un grand nombre de dispositions présentant essentiellement un caractère très technique, notamment en ce qui concerne le calcul des performances énergétiques et la fixation des exigences PEB ; il en résulte une certaine complexité inhérente aux dispositions concernées.

La section de législation se doit dès lors de formuler une réserve ⁷. La circonstance qu'une disposition du régime proposé ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

17. Le préambule doit faire référence aux arrêtés qui sont modifiés par le projet ⁸. Il convient ainsi d'insérer dans le préambule une référence à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2018 'relatif au certificat PEB Bâtiment public'.

18. Le préambule devra être complété au regard de l'observation formulée au point 8 concernant le fondement juridique. Il convient plus particulièrement d'insérer une référence à l'article 4.4.1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.

19. Il faut indiquer dans le préambule les formalités non mentionnées ou celles qui sont encore à accomplir conformément aux observations 10 et 11.

Article 1.1.1

20.1. Le projet se réfère à plusieurs reprises aux notions de « unités PEB Habitations Individuelles » et « unités PEB Non Résidentielles ». La section de législation considère que ces notions ont la même signification que les mêmes notions définies dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 'établissant les lignes directrices et les critères nécessaires au calcul de la performance énergétique des unités PEB et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' ⁹. Dans un souci de sécurité juridique, il est toutefois

⁷ En outre, l'examen réalisé par le Conseil d'État a été entravé par le fait que les annexes d'un autre dossier ont été jointes par erreur à la demande d'avis, de sorte que l'auditorat a perdu un temps considérable avant de pouvoir disposer des textes adéquats. Le demandeur d'avis est prié de veiller à l'avenir à ce que la demande d'avis soit complète dès le début.

⁸ *Guide de légistique*, recommandation 29.

⁹ À l'article 1.1.1, 3°, du projet, cet arrêté est dénommé « Arrêté 'Lignes Directrices' », si ce n'est que la définition de l'intitulé doit être complétée par les mots « et portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie ».

recommandé d'insérer dans le texte de l'article 1.1.1 du projet une définition de ces termes, faisant référence à ces dispositions.

20.2. Dans la définition d'« Arrêté Agrément » figurant à l'article 1.1.1, 4°, du projet, il convient de mentionner l'intitulé complet de l'arrêté, à savoir l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du *** relatif à l'agrément de l'expert PEB *et abrogeant l'arrêté du Gouvernement du 17 février 2011 relatif à l'agrément des certificateurs qui établissent un certificat PEB ou un certificat PEB Bâtiment public et l'arrêté du Gouvernement du 10 octobre 2013 relatif à l'agrément des conseillers PEB.*

Article 1.1.2

21. La phrase introductive de l'article 1.1.2 du projet fera référence aux « articles 2.1.1, 3°/I et 2.1.1, 4° de l'ordonnance » au lieu des « articles 2.1.1, 3°bis et 2.1.1, 4° de l'ordonnance ».

Articles 3.2.2 à 3.2.7

22. Les articles 3.2.2 à 3.2.7 du projet sont intégrés dans la section 2 du chapitre 3 intitulée « Dispositions transitoires ». Or, les dispositions concernées ne sont pas rédigées comme des dispositions transitoires, dès lors qu'elles ne règlent pas le passage d'une situation juridique à une autre. À l'examen, ces dispositions prennent la forme d'une définition. Le fait que les articles 1.1.1, 6°, à 1.1.1, 11°, du projet – qui contiennent les définitions des différentes annexes – renvoient simplement aux annexes, définies aux articles 3.2.2 à 3.2.7, le confirme. Il est dès lors recommandé d'omettre les articles 3.2.2 à 3.2.7 et d'intégrer ces définitions dans la section 1 du chapitre 1^{er}, intitulée « Définitions ».

Article 4.1.1

23. L'article 4.1.1 du projet vise à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007. Le régime en projet revient à ce que l'arrêté ne sera plus appliqué aux demandes introduites après la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, qui contient en effet un régime autonome global ¹⁰ pour le futur.

¹⁰ Il a été demandé au délégué pour quel motif on a choisi de rédiger les chapitres 1^{er} à 3 comme des dispositions autonomes au lieu de modifier l'arrêté du 21 décembre 2007. Le délégué a répondu à cette question en ces termes : « Vu l'ampleur des modifications induites par la modification du Cobrace en 2024, nous avons opté pour une réécriture et restructuration complète des dispositions afin d'améliorer la compréhension du texte réglementaire ». Ce choix implique l'abrogation simultanée de l'ancien régime.

Il a été demandé au délégué pourquoi ces dispositions ne sont pas tout simplement abrogées (avec, le cas échéant, des mesures transitoires supplémentaires). Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« L'AGB de 2007 doit continuer à exister et s'appliquer aux demandes de PU introduites avant l'entrée en vigueur du présent projet d'arrêté ».

Le procédé suivi aura pour conséquence qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé ¹¹, deux arrêtés parallèles comportant des exigences PEB seront en vigueur dont il ressortira toutefois que les dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 ne devront plus être appliquées aux demandes de permis d'urbanisme postérieures à cette date d'entrée en vigueur. Les dispositions de l'arrêté du 21 décembre 2007 se muent ainsi en des dispositions fantômes qui ne trouveront rapidement plus à s'appliquer ¹². Un tel procédé est peu transparent et très incertain du point de vue de la sécurité juridique. En outre, cette approche n'est pas nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi par le délégué.

Il est recommandé, à titre d'alternative, d'abroger l'arrêté du 21 décembre 2007 à la date d'entrée en vigueur du projet à l'examen, et de compléter le projet par une disposition transitoire prévoyant que l'arrêté du 21 décembre 2007 à abroger, dans la version qui sera applicable la veille de cette date, continuera néanmoins à s'appliquer aux demandes de permis d'urbanisme introduites avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. Il faudra toutefois alors veiller à ce que les annexes dont font mention les articles 3.2.5 à 3.2.7 du projet soient reproduites sous la forme d'annexes jointes à l'arrêté envisagé ¹³.

Article 4.2.1

24. L'article 1^{er}, 7^o, en projet, de l'arrêté du 26 janvier 2017, modifié par l'article 4.2.1, 6^o, du projet, remplace les mots « Unité PEB Autre » par le mot « Autre ». Une signification très spécifique est donnée au mot « autre » défini par la modification envisagée de l'article 1^{er}, 7^o, de l'arrêté du 26 janvier 2017 ¹⁴ alors que le texte de l'arrêté du 26 janvier 2017 emploie fréquemment les mots « autre/autres » dans leur acception usuelle (voir par exemple les

¹¹ Selon l'article 5.1.1 du projet, l'entrée en vigueur est prévue le 31 décembre 2025, mais le ministre peut reporter cette date jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard si les adaptations du logiciel l'exigent.

¹² À l'exception des annexes V, XXVI et XXVII de l'arrêté du 21 décembre 2007 qui, conformément aux articles 3.2.5 à 3.2.7 du projet (ou aux définitions équivalentes qui devraient être introduites en vertu de l'observation 22) deviendraient à nouveau pertinentes pour l'application de l'arrêté envisagé.

¹³ Le fait que le procédé inscrit à l'article 4.1.1 du projet ait pour effet que ces annexes restent en vigueur sans autre intervention, ne compense pas l'insécurité juridique créée par le maintien de deux régimes parallèles, dont l'un ne s'applique plus, sauf en ce qui concerne quelques annexes qui n'ont alors toutefois plus de point d'ancrage précis dans l'arrêté auquel elles sont jointes.

¹⁴ À savoir : « unité PEB classée dans la catégorie visée au point i) du point 5 de l'annexe 2.1 de l'Ordonnance, qui n'est pas une unité PEB visée aux points 4^o, 5^o et 6^o précités, telle que par exemple les locaux avec une activité industrielle, agricole ou artisanale ou affectés à du dépôt, de l'entreposage, ainsi que les gares ».

articles 1^{er}, 26°, 1^{er}, 33°, et 5 de l'arrêté du 26 janvier 2017 ¹⁵). Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé d'utiliser un terme plus spécifique.

Article 4.2.9

25. L'article 4.2.9 du projet insère un article 6/4 dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017. L'article 6/4, en projet, dispose qu'un organisateur d'un cadre de qualité pour les mesures d'étanchéité à l'air est reconnu par Bruxelles Environnement selon les conditions et la procédure déterminées par le Ministre et que ces conditions comprennent au moins une procédure de qualification des mesureurs et une procédure de contrôle des mesures.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises dans le passé, l'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres ne peut être considérée comme admissible que pour autant que cette délégation ne concerne que des règles de détail ou d'un intérêt limité.

Tel n'est pas le cas en l'occurrence. La délégation en projet est particulièrement large. La mise en œuvre complète d'un régime d'agrément pour les organisateurs d'un cadre de qualité pour les mesures d'étanchéité à l'air ne saurait être considérée comme une question d'ordre accessoire ou de détail. En outre, l'article 2.5.1, § 3, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie énumère expressément les éléments qui doivent être réglés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même ¹⁶. La délégation en projet ne peut dès lors pas se concrétiser dans sa forme actuelle et doit être délimitée plus étroitement ¹⁷.

En outre, lors de la révision de l'article 6/4, en projet, il faudra tenir compte du fait que l'organisation d'un cadre de qualité pour les mesures d'étanchéité à l'air requérant l'inscription des mesureurs (conformément à l'article 6/3, en projet) doit être considérée comme un service au sens de la directive Services ¹⁸, de sorte que les conditions et la procédure d'agrément devront être examinées au regard de cette directive, transposée par l'ordonnance du 19 mai 2011 'visant à

¹⁵ Dans le texte néerlandais, le problème se pose également à l'article 1^{er}, 48°, de l'arrêté du 26 janvier 2017.

¹⁶ Selon l'article 2.5.1, § 3, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, le gouvernement « détermine les modalités relatives à ce cadre de qualité, ainsi que la procédure et les conditions de reconnaissance de l'organisateur de ce cadre de qualité ».

¹⁷ Comparer avec l'avis C.E. 59.690/3 du 29 juillet 2016 sur un projet d'arrêté ministériel 'betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving', qui préconisait de convertir le projet d'arrêté ministériel en un arrêté du Gouvernement flamand. Voir également l'avis C.E. 61.581/3 du 22 juin 2017 sur un projet d'arrêté ministériel 'betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving', observations 3.1 à 3.2.2.

¹⁸ Directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

transposer, partiellement, la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services en Région de Bruxelles-Capitale' ¹⁹.

Articles 4.3.1 à 4.3.6

26. Les articles 4.3.1 à 4.3.6 du projet ont pour objet de modifier l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2018 'relatif au certificat PEB Bâtiment public'.

Les modifications envisagées ne sont toutefois pas suffisantes pour mettre l'arrêté du 13 décembre 2018 en conformité avec les modifications du cadre réglementaire visées par le projet à l'examen et les projets y afférents des demandes d'avis 77.231 ²⁰ et 77.232 ²¹.

Ainsi, à titre d'exemple, on peut relever le fait qu'en maints endroits, l'arrêté du 13 décembre 2018 et son annexe visent l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 'relatif à l'agrément des certificateurs qui établissent un certificat PEB ou un certificat PEB Bâtiment public'. Or, l'article 22, 1°, du projet qui fait l'objet de la demande d'avis 77.231 abroge l'arrêté du 17 février 2011. Par conséquent, il convient d'insérer dans l'arrêté envisagé les dispositions modificatives nécessaires afin d'actualiser les références faites par l'arrêté du 13 décembre 2018 à l'arrêté du 17 février 2011.

Article 5.1.1

27. L'article 5.1.1, 1°, du projet dispose que les points 14° et 15° de l'article 4.2.1 de l'arrêté envisagé entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Compte tenu de la date à laquelle la demande d'avis a été introduite auprès du Conseil d'État, on veillera à ce que la date choisie ne confère pas d'effet rétroactif à l'arrêté envisagé et à ce que suffisamment de temps soit en outre accordé aux citoyens pour se préparer à son entrée en vigueur.

¹⁹ Voir en ce sens l'avis C.E. 61.581/3, observations 4 à 6. Voir également l'avis C.E. 62.229/3 du 30 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 décembre 2017 'houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen over de energieprestatieregelgeving', observations 7.1 et 7.2. Cet arrêté a été annulé par le Conseil d'État en raison de la méconnaissance de la directive Services, voir C.E., 10 juillet 2019, n° 245.148, *Belgische Vereniging van Onafhankelijke Agentschappen voor Controle van Gebouwen*.

²⁰ Sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'agrément de l'expert PEB et abrogeant l'arrêté du Gouvernement du 17 février 2011 relatif à l'agrément des certificateurs qui établissent un certificat PEB ou un certificat PEB Bâtiment public et l'arrêté du Gouvernement du 10 octobre 2013 relatif à l'agrément des conseillers PEB'.

²¹ Sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au certificat PEB et abrogeant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juin 2008 relatif au certificat de performance énergétique pour les unités PEB habitation individuelle et non résidentielles neuves, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les unités PEB Habitations individuelles et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les unités tertiaires'.

28. L'article 5.1.1, 3°, du projet prévoit que l'article 2.4.2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

La non-rétroactivité des ordonnances est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ²².

Le préambule du projet indique ce qui suit à propos de l'entrée en vigueur avec effet rétroactif de cette disposition :

« Considérant que l'article 2.4.2 de l'ordonnance du 2 mai 2013 a été mis en œuvre par la fixation d'une exigence PEB à l'article 14^{ter} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments ; par conséquent, cet article 2.4.2 dont l'entrée en vigueur est déterminée par le Gouvernement en vertu de l'article 4.4.1 de l'ordonnance précitée, il doit entrer en vigueur en même temps que cet article 14^{ter}, à savoir le 1^{er} janvier 2023 ; » ²³.

Il peut s'en déduire que l'objectif d'intérêt général que poursuit l'effet rétroactif de l'article 2.4.2 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, consiste à faire rétroagir le fondement juridique de l'article 14^{ter} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007.

Bien que cette entrée en vigueur rétroactive du fondement juridique n'ait pas pour effet de modifier la teneur des règles auxquelles sont soumis les justiciables, le Conseil d'État se doit néanmoins d'émettre des réserves sur l'effet rétroactif, dans la mesure où ce dernier impliquerait que des sanctions pourraient être infligées pour le non-respect d'obligations dépourvues de fondement juridique adéquat au moment de l'infraction.

Annexes 1 et 2

29. Les annexes 1 et 2 du projet font référence à des normes techniques.

²² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

²³ Dans le texte néerlandais de cet alinéa du préambule, on remplacera le millésime « 2013 » par le millésime « 2023 ».

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 ²⁴.

L'article VIII.2 du Code de droit économique vise à répondre à la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Les prescriptions figurant dans la disposition précitée du Code de droit économique concernant la consultation et la mise à disposition des normes concernées devront évidemment être respectées.

Il a été demandé au délégué s'il s'agissait de normes qui, conformément à l'article VIII.2 du Code de droit économique, ont été publiées par le Bureau de Normalisation. Le délégué y a répondu par l'affirmative.

Il faut veiller au strict respect de ce point. À cet égard, le Conseil d'État constate en effet que notamment l'annexe comportant les exigences PER se réfère abondamment à des normes en langue anglaise, y compris les normes ISO et ARI.

Dans la mesure où le 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 ²⁵, 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 ²⁶. Si tel n'est pas le cas, en ce qui concerne les normes techniques concernées, il est encore toujours fait référence à 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.

²⁴ Voir aussi C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 320 p.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

Annexes 4 et 5

30. Le texte du projet ne fait nulle part référence aux annexes 4 et 5 jointes au projet. Il a été demandé au délégué comment ces annexes s'articulent avec le texte du projet. Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« Les annexes 4 et 5 sont les nouvelles annexes 1 et 2 de l'AGB 'lignes directrices' du 26/01/2017 modifié par le chapitre 4, section 2 du présent projet ».

Le projet ne contient toutefois pas de dispositions modifiant les annexes 1 et 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Inderdaad ontbreekt een bepaling in het ontwerpbesluit, d.w.z een artikel 4.2.11 luidend als volgt:

Art. 4.2. 11	Art. 4.2.11
§1. L'annexe 1 du même arrêté est remplacée par l'annexe 4 du présent arrêté.	§1. Bijlage 1 van hetzelfde besluit wordt door bijlage 4 van dit besluit vervangen.
§2. L'annexe 2 du même arrêté est remplacée par l'annexe 5 du présent arrêté.	§2. Bijlage 2 van hetzelfde besluit wordt door bijlage 5 van dit besluit vervangen.

»

Ainsi, le projet sera complété par un point d'ancrage pour ces annexes flottantes.

31. Dans l'annexe 4, on veillera à ce que la version finale ne comporte plus de « traces de suivi des modifications » du processus d'élaboration de ces annexes.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC