



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.305/16
van 29 mei 2024

avis 76.305/16
du 29 mai 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vastlegging van de criteria en procedure voor afwijking van EPB-eisen en van eisen met betrekking tot maatregelen voor decarbonisering en tot wijziging van diverse uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, wat betreft de verwarmings-, klimaatregelings- en ventilatiesystemen'

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'déterminant les critères et la procédure de dérogation aux exigences PEB et aux exigences relatives aux mesures de décarbonation et modifiant 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, en ce qui concerne les systèmes de chauffage, de climatisation et de ventilation'

Op 29 april 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 ‘tot vastlegging van de criteria en procedure voor afwijking van EPB-eisen en van eisen met betrekking tot maatregelen voor decarbonisering en tot wijziging van diverse uitvoeringsbesluiten van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, wat betreft de verwarmings-, klimaatregelings- en ventilatiesystemen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, 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 29 mei 2024.

*

Le 29 avril 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 ‘déterminant les critères et la procédure de dérogation aux exigences PEB et aux exigences relatives aux mesures de décarbonation et modifiant 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, en ce qui concerne les systèmes de chauffage, de climatisation et de ventilation’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 21 mai 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 Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, 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 29 mai 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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt in hoofdzaak tot uitvoering van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: BWLKE).

Hoofdstuk 1 bevat definities voor de toepassing van dat hoofdstuk (artikel 1 van het ontwerp) en legt de criteria en procedure vast voor afwijkingen van de EPB-eisen en van eisen met betrekking tot maatregelen voor decarbonisering. De artikelen 2 tot 7 bepalen de criteria die moeten worden nageleefd om in aanmerking te komen voor een afwijking, terwijl de artikelen 8 tot 13 de aanvraagprocedure regelen.

Hoofdstuk 2 wijzigt de EPB-eisen voor verwarmingssystemen en klimaatregelingssystemen van gebouwen (artikelen 14 tot 50). Daartoe wordt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2018 ‘betreffende de voor de verwarmingssystemen en klimaatregelingssystemen van gebouwen geldende EPB-eisen bij hun installatie en tijdens hun uitbatingperiode’ (hierna: eisenbesluit) gewijzigd.

Hoofdstuk 3 wijzigt de bestaande regels voor de controle en het onderhoud van verwarmings- en klimaatregelingssystemen en voor de erkenning van de personen die deze handelingen uitvoeren (artikelen 51 tot 57). Daartoe wordt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2018 ‘betreffende de controle en het onderhoud van verwarmings- en klimaatregelingssystemen en betreffende de erkenning van de personen die deze handelingen uitvoeren’ (hierna: controlebesluit) gewijzigd.

Hoofdstuk 4 bevat overgangs-, opheffings- en slotbepalingen (artikelen 58 tot 61 [lees: 62]¹) en regelt ook de inwerkingtreding van artikel 17, 3°, van 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’ en artikel 2.2.26 van de ordonnantie van 2 mei 2013 (artikel 61).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2025 (artikel 61, eerste lid).

¹ De ter advies voorgelegde tekst telt twee artikelen 61, zodat het laatste artikel moet worden vernummerd tot 62. Zie ook opmerking 14.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 10, tweede lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’, de artikelen 2.2.4, § 2, 2.2.16, § 2, 2.2.28, § 4, en 4.4.1 van het BWLKE, en artikel 79, § 1, van de ordonnantie van 7 maart 2024.

Daarmee kan slechts worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. De verwijzing naar het onbestaande artikel 2.2.28, § 4, van het BWLKE moet worden gecorrigeerd. Er wordt artikel 2.2.28, § 2, van het BWLKE bedoeld.

3.2. De aangehaalde rechtsgronden gelden enkel voor de autonome bepalingen van het ontwerp. Zoals de gemachtigde heeft aangegeven moet voor de wijzigingen van het eisenbesluit in de eerste plaats ook een beroep worden gedaan op artikel 2.2.15 van het BWLKE. Voor de wijzigingen aan het controlebesluit moet primair rechtsgrond worden gezocht in artikel 2.2.17, §§ 4 en 5, van het BWLKE.

3.3. Artikel 13 van het ontwerp regelt de nadere regels van het beroep bij het Milieucollege tegen volgende beslissingen:

- beslissingen over de ontvankelijkheid of de weigering van een verzoek tot afwijking van de EPB-eisen voor nieuwe en gerenoveerde EPB-eenheden;
- beslissingen over de ontvankelijkheid of de weigering van een verzoek tot afwijking van de EPB-eisen voor technische installaties;
- beslissingen over de ontvankelijkheid of de weigering van een verzoek tot afwijking van het verbod om verwarmingsketels met vloeibare brandstof te plaatsen en warmtegeneratoren door dat type van verwarmingsketels te vervangen.

3.3.1. Voor artikel 13 van het ontwerp zou rechtsgrond worden gezocht in de artikelen 2.2.4, § 2, 2.2.16, § 2, en 2.2.28, § 2, van het BWLKE.

Voor de eerste twee categorieën van beslissingen kan worden aangenomen dat respectievelijk de artikelen 2.2.4, § 2, derde lid, en artikel 2.2.16, § 2, van het BWLKE afdoende rechtsgrond bieden. Luidens deze bepalingen worden de modaliteiten van het hoger beroep tegen die beslissingen immers vastgelegd door de Regering, zonder dat die machtiging aan specifieke voorwaarden is gekoppeld.

3.3.2. Dat is evenwel anders voor de beslissingen over de ontvankelijkheid of de weigering van een verzoek tot afwijking van het verbod om verwarmingsketels met vloeibare brandstof te plaatsen en warmtegeneratoren door dat type van verwarmingsketels te vervangen.

Luidens artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, van het BWLKE moet de Regering bij het organiseren van de wijze waarop beroep kan worden ingesteld tegen die beslissingen, rekening houden met de volgende elementen:

“1° het beroep wordt aangetekend bij het Milieucollege;

2° het beroep dient binnen dertig werkdagen na de ontvangst van de kennisgeving van de beslissing of na het verstrijken van de termijn om een uitspraak te doen aan het Milieucollege te worden gericht per aangetekend schrijven;

3° de beslissing van het Milieucollege wordt aan de indiener bekendgemaakt binnen zestig dagen na de instellingsdatum van het beroep;

4° wanneer er binnen deze termijn geen beslissing wordt bekendgemaakt, wordt de aangevochten beslissing, zij het stilzwijgend, als bevestigd beschouwd;

5° de indiener of zijn raadsman, alsook de overheidsdienst die de beslissing heeft genomen waartegen beroep werd aangetekend, worden op hun verzoek gehoord door het Milieucollege. Wanneer de partijen gehoord worden, wordt de termijn bedoeld in punt 3° verlengd tot vijfenzeventig dagen;

6° de termijn voor de kennisgeving van de beslissing van het Milieucollege wordt verlengd met vijfenveertig dagen wanneer het beroep wordt ingediend in de periode van 15 juni tot 15 augustus;

7° de beslissing van het Milieucollege vervangt de beslissing die bij hem aanhangig is gemaakt.”

De afdeling Wetgeving stelt vast dat artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat het beroep moet worden ingediend binnen de 45 dagen na de kennisgeving van de beslissing of na het verstrijken van de termijn om een uitspraak te doen, terwijl luidens artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, 2°, van de het BWLKE een termijn van dertig werkdagen moet worden bepaald. Daarnaast blijken de in artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, 4° tot 7°, van voormeld wetboek opgenomen elementen niet te zijn geregeld.

Aangezien de door de ordonnantiegever gestelde randvoorwaarden niet zijn nageleefd, gaat artikel 13 van het ontwerp, in de mate dat het uitvoering geeft aan artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, van het BWLKE, de aan de Regering toegewezen bevoegdheid te buiten.

3.3.3. Indien de stellers willen vasthouden aan een uniforme beroepsprocedure zullen ze bijgevolg de termijn moeten afstemmen op artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, 2°, van het BWLKE, en in het te nemen besluit ook alle elementen die worden vermeld in die bepaling uitwerken.²

² Indien men afzonderlijke procedures zou invoeren kan men voor de eerste twee gevallen wel een andere termijn bepalen, maar moeten de in artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, van het BWLKE vermelde gevallen ook worden uitgewerkt voor die procedures, omdat de artikelen 2.2.4, § 2, derde lid, en artikel 2.2.16, § 2, van het BWLKE verder geen voorschriften bevatten. Voor de procedure die rechtsgrond vindt in artikel 2.2.28, § 2, vierde lid, van het BWLKE zou dat niet nodig zijn, want die elementen volgen dan al rechtstreeks uit die ordonnantie bepaling.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 8 van het ontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef moeten de woorden “artikel 2.2.28, § 4” worden vervangen door de woorden “artikel 2.2.28, § 2”. Voorts moet dit lid worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 2.2.15, tweede lid, en artikel 2.2.17, §§ 4 en 5, van het BWLKE.

Artikel 4

6. Artikel 4 van het ontwerp regelt het beroep op economische criteria in het kader van de naleving van een eis als bedoeld in de artikelen 2.2.3, 2.4.2, § 1, derde lid, 2.2.15 en 2.2.28 van het BWLKE.

Ook de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp regelen het beroep op economische criteria in het kader van de naleving van een eis als bedoeld in respectievelijk de artikelen 2.2.3, § 2, en 2.4.2, § 1, derde lid, artikel 2.2.15 en artikel 2.2.28, § 1, van het BWLKE.

³ 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.

Gevraagd hoe deze bepalingen zich tegenover elkaar verhouden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het algemene principe wordt eerst uitgelegd voor elk van de criteria (economisch, functioneel of technisch), vervolgens worden meer specifieke gevallen genoemd (niet-uitputtende lijst) waarin aan dit principe wordt geacht te zijn voldaan.

Dit is het geval voor artikel 4: de belangrijkste beginselen voor de economische onhaalbaarheidscriteria.

En de artikelen 5, 6 en 7:

- Artikel 5: meer specifieke gevallen met betrekking tot de energieprestaties van gebouwen (artikelen 2.2.3 en 2.4.2 van de ordonnantie) waarin de beginselen van artikel 4 (economische onuitvoerbaarheid) worden aangetroffen.

- artikel 6: meer specifieke gevallen in verband met eisen aan technische installaties (artikel 2.2.15 van de ordonnantie), waarin de beginselen van artikel 4 worden aangetroffen

- artikel 7: meer specifieke gevallen met betrekking tot de eisen voor het koolstofvrij maken van verwarming (artikel 2.2.28 van de ordonnantie).”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de ontworpen regeling zo moet worden opgevat dat, als de toepassingsvoorwaarden van de artikelen 5, 6 of 7 van het ontwerp niet zijn vervuld, nog steeds met toepassing van artikel 4 een afwijking kan worden gevraagd. In het ontwerp moet beter tot uiting worden gebracht dat de gevallen die in die bepalingen worden opgesomd slechts verbijzonderingen zijn van de algemene regel van artikel 4, zodat ook nog andere gevallen aanleiding kunnen geven tot een afwijking.

Artikel 5

7. Gevraagd hoe beide paragrafen van artikel 5 van het ontwerp zich tot elkaar verhouden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In artikel 5 zijn de 2 paragrafen 2 verschillende gevallen.

In paragraaf 1 wordt voldaan aan het criterium van economische onuitvoerbaarheid als de kosten van de werken in dit specifieke geval aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van gelijkwaardige werken in een andere vergelijkbare situatie.

§ 2 betreft een afwijking in verband met werkelijk verbruik voor eigenaar-bewoners. Om aan dit criterium te voldoen, moet aan alle voorwaarden worden voldaan.”

Artikel 6

8. Gevraagd hoe beide punten van artikel 6 van het ontwerp zich tot elkaar verhouden, verklaarde de gemachtigde dat ook dit alternatieve voorwaarden zijn.

Artikel 11

9. De termijn van zestig dagen, bedoeld in artikel 11, § 3, van het ontwerp, is luidens artikel 13 van het ontwerp doorslaggevend voor het bepalen van de uiterste datum waarop beroep kan worden ingesteld wanneer geen beslissing wordt genomen. Thans is evenwel niet duidelijk hoe de aanvrager in kennis wordt gesteld van het feit dat de overheid het dossier volledig heeft verklaard of alle documenten of informatie die het dossier vervolledigen, heeft ontvangen en dat de termijn van zestig dagen, bedoeld in paragraaf 3, begint te lopen.

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Momenteel sturen we een bevestiging dat de vragen zijn beantwoord en dat het dossier volledig is.”

Teneinde betwistingen van de tijdigheid van het beroep te beperken, wordt deze kennisgeving best verplicht gesteld in het ontwerp, waarbij het startpunt van de termijn van zestig dagen, bedoeld in artikel 11, § 3, van het ontwerp, aan die kennisgeving wordt gekoppeld.

Artikel 16

10. In de Nederlandse tekst van artikel 16 van het ontwerp moet de zinsnede “en de woorden “of de koelinstallatie” worden geschrapt.

Artikelen 37 en 49

11. Gevraagd of “de datum van inwerkingtreding van dit artikel” doelt op de datum waarop artikel 3.9.1 van het eisenbesluit destijds in werking is getreden dan wel de datum waarop artikel 37 van het ontwerp in werking zal treden, antwoordde de gemachtigde dat de datum van inwerkingtreding van artikel 37 wordt bedoeld.

Teneinde geen twijfel te laten bestaan over het temporeel toepassingsgebied van het ontworpen artikel 3.9.1 van het eisenbesluit, worden de woorden “de datum van inwerkingtreding van dit artikel” het best vervangen door de woorden “1 januari 2025”, zijnde de datum waarop artikel 37 luidens artikel 61, eerste lid, van het ontwerp in werking zal treden.

Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 49 van het ontwerp.

Artikel 54

12. De gemachtigde bevestigde dat de verwijzing naar “lid 5” in de Nederlandse tekst van artikel 54, § 2, van het ontwerp moet worden vervangen door een verwijzing naar “vierde lid”.

Artikel 58

13. Het koninklijk besluit van 6 januari 1978 ‘tot voorkoming van luchtverontreiniging bij het verwarmen van gebouwen met vaste of vloeibare brandstof’ is al ten dele opgeheven door artikel 61 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2010 ‘betreffende de voor de verwarmingssystemen van gebouwen geldende EPB-eisen bij hun installatie en tijdens hun uitbatingperiode’, maar enkel met betrekking tot de bepalingen die verband houden met verwarmingssystemen die op een vloeibare brandstof werken.

Voormeld besluit van 3 juni 2010 is weliswaar, met inbegrip van artikel 61, opgeheven door artikel 6.2.1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2018, maar op dat ogenblik had deze opheffingsbepaling reeds uitwerking gehad.

Door artikel 58 van het ontwerp worden ook de bepalingen die verband houden met verwarmingssystemen die op een vaste brandstof werken opgeheven, waardoor het koninklijk besluit voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zonder voorwerp wordt.

De opheffing van een regelgevende tekst voor een bepaalde categorie is een afkeuringswaardige wetgevingstechniek, die een aanpassing van het toepassingsgebied van een besluit verwacht met de opheffing ervan. Na de gedeeltelijke “opheffing” door het besluit van 3 juni 2010 bleef het besluit immers wel degelijk integraal verder bestaan voor verwarmingssystemen op vaste brandstof. Na de thans voorliggende gedeeltelijke “opheffing” zal het koninklijk besluit van 6 januari 1978 formeel blijven bestaan, zij het dat er geen gevallen meer overblijven die onder het toepassingsgebied ervan zullen vallen.

Om dergelijke spookwetgeving te vermijden moet het koninklijk besluit van 6 januari 1978 volledig worden opgeheven.

Artikel 61

14. Het tweede artikel 61 van het ontwerp moet worden vernummerd tot “artikel 62”.

SLOTOPMERKING

15. Aan elke bepaling die rechtsgrond biedt aan het ontwerp of die door het ontwerp wordt gewijzigd moeten de nog van kracht zijnde wijzigingen worden toegevoegd.⁴

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nummer 27, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Daarnaast moet het ontwerp, en in het bijzonder de Nederlandse tekst ervan, aan een grondig taalkundig nazicht worden onderworpen. In dat verband kan, louter bij wijze van voorbeeld, worden gewezen op volgende correcties die zich opdringen:

- In de Nederlandse tekst van artikel 20 van het ontwerp moet het woord “van” worden geschrapt.
- In de Nederlandse versie van de eerste rij, derde kolom van de tabel in artikel 23 moet de eerste “bij” worden geschrapt.
- In de Nederlandse tekst van artikel 24 moet voor het woord “verwarmingsketel” een komma worden toegevoegd.
- In de Nederlandse tekst moeten doorheen het ontwerp de woorden “eerst lid” worden vervangen door de woorden “eerste lid”.

*

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

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a principalement pour objet d'exécuter l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' (ci-après : COBRACE).

Le chapitre 1 contient des définitions relatives à l'application de ce chapitre (article 1^{er} du projet) et fixe les critères ainsi que la procédure pour les dérogations aux exigences PEB et aux exigences concernant les mesures de décarbonation. Les articles 2 à 7 déterminent les critères à respecter pour pouvoir bénéficier d'une dérogation, tandis que les articles 8 à 13 règlent la procédure de demande.

Le chapitre 2 modifie les exigences PEB pour les systèmes de chauffage et les systèmes de climatisation des bâtiments (articles 14 à 50). À cet effet, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 'relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage et aux systèmes de climatisation pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation' (ci-après : arrêté relatif aux exigences) est modifié.

Le chapitre 3 modifie les règles existantes en matière de contrôle et d'entretien des systèmes de chauffage et de climatisation ainsi qu'en matière d'agrément des personnes qui réalisent ces actes (articles 51 à 57). À cet effet, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 'relatif au contrôle et à l'entretien des systèmes de chauffage et de climatisation et à l'agrément des personnes qui réalisent ces actes' (ci-après : arrêté relatif au contrôle) est modifié.

Le chapitre 4 contient des dispositions transitoires, abrogatoires et finales (articles 58 à 61 [lire : 62]¹) et règle l'entrée en vigueur de l'article 17, 3°, de 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' et de l'article 2.2.26 de l'ordonnance du 2 mai 2013 (article 61).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (article 61, alinéa 1^{er}).

¹ Le texte soumis pour avis compte deux articles 61, de sorte que le dernier article doit être renuméroté en 62. Voir aussi l'observation 14.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 10, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', les articles 2.2.4, § 2, 2.2.16, § 2, 2.2.28, § 4, et 4.4.1 du COBRACE, et l'article 79, § 1^{er}, de l'ordonnance du 7 mars 2024.

Ce fondement ne peut être admis que sous réserve des observations qui suivent.

3.1. La référence à l'article 2.2.28, § 4, inexistant, du COBRACE doit être corrigée. C'est l'article 2.2.28, § 2, du COBRACE qui doit être visé.

3.2. Les fondements juridiques visés ne valent que pour les dispositions autonomes du projet. Comme le délégué l'a indiqué, pour les modifications de l'arrêté relatif aux exigences, il faut en premier lieu invoquer aussi l'article 2.2.15 du COBRACE. Pour les modifications apportées à l'arrêté relatif au contrôle, il faut rechercher un premier fondement juridique dans l'article 2.2.17, §§ 4 et 5, du COBRACE.

3.3. L'article 13 du projet règle les modalités du recours formé auprès du Collège d'environnement contre les décisions suivantes :

- les décisions relatives à la recevabilité ou au refus d'une requête en dérogation aux exigences PEB pour les unités PEB neuves et renouvelées ;
- les décisions relatives à la recevabilité ou au refus d'une requête en dérogation aux exigences PEB pour les installations techniques ;
- les décisions relatives à la recevabilité ou au refus d'une requête en dérogation à l'interdiction de placer des chaudières alimentées en combustible liquide et de remplacer des générateurs de chaleur par ce type de chaudières.

3.3.1. Le fondement juridique de l'article 13 du projet serait recherché dans les articles 2.2.4, § 2, 2.2.16, § 2, et 2.2.28, § 2, du COBRACE.

Il peut être admis que les articles 2.2.4, § 2, alinéa 3, et 2.2.16, § 2, du COBRACE procurent un fondement juridique suffisant aux deux premières catégories de décisions. Selon ces dispositions, les modalités du recours formé contre ces décisions sont en effet fixées par le Gouvernement, sans que cette habilitation soit liée à des conditions spécifiques.

3.3.2. Il en va toutefois autrement pour les décisions relatives à la recevabilité ou au refus d'une requête en dérogation à l'interdiction de placer des chaudières alimentées en combustible liquide et de remplacer des générateurs de chaleur par ce type de chaudières.

Selon l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, du COBRACE, le Gouvernement doit organiser les modalités de recours contre ces décisions, en tenant compte des éléments suivants :

« 1° le recours est ouvert auprès du Collège d'environnement ;

2° il est adressé au Collège d'environnement, par envoi recommandé dans les trente jours ouvrables de la réception de la décision ou de l'expiration du délai pour statuer ;

3° la décision du Collège d'environnement est notifiée au requérant dans les soixante jours de la date de dépôt du recours ;

4° à défaut de notification de la décision dans ce délai, la décision attaquée, fût-elle tacite, est réputée confirmée ;

5° le requérant ou son conseil ainsi que l'autorité qui a pris la décision, objet de recours, sont, à leur demande, entendus par le Collège d'environnement. Lorsque les parties sont entendues, le délai visé au 3° est porté à septante-cinq jours ;

6° le délai de notification de la décision du Collège d'environnement est prolongé de quarante-cinq jours lorsque le recours est déposé dans la période allant du 15 juin au 15 août ;

7° la décision du Collège d'environnement remplace la décision dont il est saisi ».

La section de législation constate que l'article 13 du projet dispose que le recours doit être introduit dans les 45 jours soit de la notification de la décision, soit de l'expiration du délai pour statuer, alors que selon l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, 2°, du COBRACE, un délai de trente jours ouvrables est prévu. Par ailleurs, il s'avère que les éléments figurant dans l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, 4° à 7°, du code précité n'ont pas été réglés.

Dès lors que les conditions essentielles posées par le législateur régional bruxellois n'ont pas été respectées, l'article 13 du projet, dans la mesure où il donne exécution à l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, du COBRACE, excède la compétence attribuée au Gouvernement.

3.3.3. Si les auteurs souhaitent maintenir une procédure de recours uniforme, ils devront par conséquent aligner le délai sur l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, 2°, du COBRACE et également élaborer dans l'arrêté envisagé tous les éléments mentionnés dans cette disposition ².

FORMALITÉS

4. L'article 8 du projet concerne le traitement de données à caractère personnel. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

² Si l'on instaurait des procédures distinctes, on pourrait certes fixer un délai différent dans les deux premiers cas, mais il faudrait aussi prévoir les cas mentionnés à l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, du COBRACE pour ces procédures, car les articles 2.2.4, § 2, alinéa 3, et 2.2.16, § 2, du COBRACE ne contiennent pas d'autres prescriptions. Pour la procédure qui trouve son fondement juridique dans l'article 2.2.28, § 2, alinéa 4, du COBRACE, ce ne serait pas nécessaire, ces éléments découlant déjà directement de cette disposition de l'ordonnance.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation³, les dispositions modifiées ou ajoutées 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au deuxième alinéa du préambule, on remplacera les mots « l'article 2.2.28, § 4 » par les mots « l'article 2.2.28, § 2 ». Par ailleurs, cet alinéa doit être complété par une référence à l'article 2.2.15, alinéa 2, et à l'article 2.2.17, §§ 4 et 5, du COBRACE.

Article 4

6. L'article 4 du projet règle le recours à des critères économiques dans le cadre du respect d'une exigence visée aux articles 2.2.3, 2.4.2, § 1^{er}, alinéa 3, 2.2.15 et 2.2.28 du COBRACE.

Les articles 5 à 7 du projet règlent eux aussi le recours à des critères économiques dans le cadre du respect d'une exigence visée, respectivement, aux articles 2.2.3, § 2, et 2.4.2, § 1^{er}, alinéa 3, à l'article 2.2.15 et à l'article 2.2.28, § 1^{er}, du COBRACE.

À la question de savoir comment ces dispositions s'articulent entre elles, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het algemene principe wordt eerst uitgelegd voor elk van de criteria (economisch, functioneel of technisch), vervolgens worden meer specifieke gevallen genoemd (niet-uitputtende lijst) waarin aan dit principe wordt geacht te zijn voldaan.

Dit is het geval voor artikel 4: de belangrijkste beginselen voor de economische onhaalbaarheidscriteria.

En de artikelen 5, 6 en 7:

- Artikel 5: meer specifieke gevallen met betrekking tot de energieprestaties van gebouwen (artikelen 2.2.3 en 2.4.2 van de ordonnantie) waarin de beginselen van artikel 4 (economische onuitvoerbaarheid) worden aangetroffen.

- artikel 6: meer specifieke gevallen in verband met eisen aan technische installaties (artikel 2.2.15 van de ordonnantie), waarin de beginselen van artikel 4 worden aangetroffen

- artikel 7: meer specifieke gevallen met betrekking tot de eisen voor het koolstofvrij maken van verwarming (artikel 2.2.28 van de ordonnantie) ».

³ 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.

Il ressort de la réponse du délégué que le régime en projet doit être interprété comme permettant encore de demander une dérogation en application de l'article 4 si les conditions d'application des articles 5, 6 ou 7 du projet ne sont pas remplies. Le projet doit faire apparaître plus clairement que les cas énumérés dans ces dispositions ne sont que des exceptions à la règle générale de l'article 4, de sorte que d'autres cas encore peuvent donner lieu à une dérogation.

Article 5

7. À la question de savoir comment les deux paragraphes de l'article 5 du projet s'articulent entre eux, le délégué a répondu comme suit :

« In artikel 5 zijn de 2 paragrafen 2 verschillende gevallen.

In paragraaf 1 wordt voldaan aan het criterium van economische onuitvoerbaarheid als de kosten van de werken in dit specifieke geval aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van gelijkwaardige werken in een andere vergelijkbare situatie.

§ 2 betreft een afwijking in verband met werkelijk verbruik voor eigenaar-bewoners. Om aan dit criterium te voldoen, moet aan alle voorwaarden worden voldaan ».

Article 6

8. Interrogé sur la question de savoir comment les deux points de l'article 6 du projet s'articulent entre eux, le délégué a déclaré qu'il s'agit aussi de conditions alternatives.

Article 11

9. Selon l'article 13 du projet, le délai de soixante jours visé à l'article 11, § 3, du projet est déterminant pour définir la date ultime auquel le recours peut être introduit lorsqu'aucune décision n'a été prise. Pour l'heure, on n'aperçoit toutefois pas comment le demandeur est informé du fait que l'autorité a déclaré le dossier complet ou a reçu tous les documents ou informations qui complètent le dossier, et que le délai de soixante jours, visé au paragraphe 3, commence à courir.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Momenteel sturen we een bevestiging dat de vragen zijn beantwoord en dat het dossier volledig is ».

Afin de limiter les contestations relatives au délai du recours, il vaudrait mieux que le projet rende cette notification obligatoire, en associant le point de départ du délai de soixante jours visé à l'article 11, § 3, du projet à cette notification.

Article 16

10. Dans le texte néerlandais de l'article 16 du projet, on supprimera le segment de phrase « en de woorden 'of de koelinstallatie' ».

Articles 37 et 49

11. À la question de savoir si « l'entrée en vigueur de cet article » vise la date à laquelle l'article 3.9.1 de l'arrêté relatif aux exigences est entré en vigueur à l'époque ou la date à laquelle l'article 37 du projet entrera en vigueur, le délégué a répondu qu'il s'agit de la date d'entrée en vigueur de l'article 37.

Afin de ne laisser subsister aucun doute quant au champ d'application temporel de l'article 3.9.1, en projet, de l'arrêté relatif aux exigences, mieux vaudrait remplacer les mots « après l'entrée en vigueur de cet article » par les mots « après le 1^{er} janvier 2025 », c'est-à-dire la date à laquelle l'article 37, selon l'article 61, alinéa 1^{er}, du projet, entrera en vigueur.

La même observation vaut pour l'article 49 du projet.

Article 54

12. Le délégué a confirmé que la référence au « lid 5 » dans le texte néerlandais de l'article 54, § 2, du projet doit être remplacée par une référence au « vierde lid ».

Article 58

13. L'arrêté royal du 6 janvier 1978 'tendant à prévenir la pollution atmosphérique lors du chauffage de bâtiments à l'aide de combustible solide ou liquide' a été partiellement abrogé par l'article 61 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2010 'relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation', mais uniquement en ce qui concerne les dispositions relatives aux systèmes de chauffage alimentés en combustible liquide.

Si l'arrêté précité du 3 juin 2010, en ce compris son article 61, a bien été abrogé par l'article 6.2.1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018, cette disposition abrogatoire avait cependant déjà épuisé ses effets à ce moment-là.

L'article 58 du projet abroge également les dispositions relatives aux systèmes de chauffage alimentés en combustible solide, l'arrêté royal devenant de ce fait sans objet pour la Région de Bruxelles-Capitale.

L'abrogation d'un texte réglementaire pour une certaine catégorie est une technique législative à condamner, qui confond une adaptation du champ d'application d'un arrêté avec son abrogation. En effet, après « l'abrogation » partielle par l'arrêté du 3 juin 2010, l'arrêté a continué d'exister intégralement pour les systèmes de chauffage alimentés en combustible solide. Après « l'abrogation » partielle actuellement à l'examen, l'arrêté royal du 6 janvier 1978 continuera d'exister formellement, même si plus aucun cas ne relèvera de son champ d'application.

Afin d'éviter une telle législation fantôme, il y a lieu d'abroger l'arrêté royal du 6 janvier 1978 dans son ensemble.

Article 61

14. Le second article 61 du projet sera renuméroté « article 62 ».

OBSERVATION FINALE

15. Il convient d'ajouter, à chaque disposition procurant un fondement juridique au projet ou modifiée par le projet, les modifications encore en vigueur ⁴.

Par ailleurs, le projet, et en particulier son texte néerlandais, doit faire l'objet d'un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue. À cet égard, on relèvera à titre purement illustratif, les corrections suivantes qui s'imposent :

- dans le texte néerlandais de l'article 20 du projet, on supprimera le mot « van » ;
- dans la version néerlandaise de la première ligne, troisième colonne, du tableau figurant à l'article 23, il y a lieu de supprimer le premier « bij » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 24, il faut ajouter une virgule avant le mot « verwarmingsketel » ;
- dans le texte néerlandais, on remplacera dans tout le texte les mots « eerst lid » par les mots « eerste lid ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁴ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 27, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be)