



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.854/3
van 12 februari 2014

avis 54.854/3
du 12 février 2014

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vastlegging van de
voorschriften met betrekking
tot het minimaal onderhoud
van de
klimaatregelingssystemen in
het kader van de
reglementering betreffende de
energieprestaties en het
binnenklimaat van gebouwen'

un projet d'arrêté ministériel
'déterminant les prescriptions
relatives à l'entretien minimal
des systèmes de climatisation
dans le cadre de la
réglementation relative à la
performance énergétique et au
climat intérieur des bâtiments'

Op 19 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 februari 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vastlegging van de voorschriften met betrekking tot het minimaal onderhoud van de klimaatregelingssystemen in het kader van de reglementering betreffende de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 februari 2014.

*

Le 19 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 20 février 2014, sur un projet d'arrêté ministériel 'déterminant les prescriptions relatives à l'entretien minimal des systèmes de climatisation dans le cadre de la réglementation relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 janvier 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 février 2014.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de aard en de frequentie te regelen van een aantal controle- en onderhoudsmaatregelen voor klimaatregelingssystemen.

3.1. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op onderhoudsmaatregelen, vindt het rechtsgrond in artikel 15 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 ‘betreffende het onderhoud en de controle van klimaatregelingssystemen en betreffende de geldende EPB-eisen bij hun installatie en tijdens hun uitbating’. Bij die bepaling wordt de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister) gemachtigd om de voorschriften te bepalen met betrekking tot ingrepen op het klimaatregelingssysteem, voor het onderhoud van dat systeem onder toezicht van een EPB-klimaatregelingstechnicus.

Anders is het evenwel in zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op controlemaatregelen. Hoofdstuk III van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011, dat handelt over de periodieke controle van het klimaatregelingssysteem, bevat immers geen machtiging aan de minister om voorschriften te bepalen met betrekking tot die controle. De algemene uitvoeringsbevoegdheid, waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) zich kan beroepen om ordonnantiebepalingen uit te voeren waarin geen uitdrukkelijke delegatie aan de Regering voorkomt, geldt niet voor de individuele leden van de Regering. Hun reglementair optreden moet kunnen worden gesteund op een uitdrukkelijke delegatie, die hier niet voorhanden is. Het ontworpen ministerieel besluit kan dan ook geen doorgang vinden in zoverre het op die controlemaatregelen betrekking heeft, tenzij eerst hoofdstuk III van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 alsnog wordt aangevuld met een uitdrukkelijke machtiging daartoe aan de minister naar analogie van artikel 15 van dat besluit.

Het is ook mogelijk om de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op controlemaatregelen of, indien dat omwille van de samenhang van de ontworpen regeling wenselijk is, alle bepalingen van het ontwerp te integreren in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 zelf.¹

3.2. Artikel 15 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 21, tweede lid, van de ordonnantie

¹ In dat geval moet het ontworpen ministerieel besluit uiteraard worden omgevormd tot een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Indien geen nieuwe inhoudelijke bepalingen worden toegevoegd aan dat ontwerp en de aanpassingen louter beperkt zijn tot een integratie van de ontworpen regeling in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011, moet het advies van de Raad van State niet opnieuw worden ingewonnen.

van 7 juni 2007 ‘houdende de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen’. Bij die bepaling wordt de Regering gemachtigd om “de aard en de frequentie [te bepalen] van de onderhoudsbeurten waaraan de technische installaties moeten voldoen”.

De bepalingen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 met betrekking tot de controlemaatregelen vinden rechtsgrond in artikel 20, § 5 (tweede vermelding)², van de ordonnantie van 7 juni 2007, gelezen in samenhang met artikel 20, § 4, ervan. Bij die bepaling wordt de Regering gemachtigd om de uitvoeringsmodaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen met betrekking tot de periodieke controle door erkende controleurs van klimaatregelingssystemen met een effectief nominaal vermogen van meer dan 12 kW. Deze rechtsgrond kan zowel worden aangewend voor het opnemen van de ontworpen regeling inzake controlemaatregelen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 als voor het uitwerken van een delegatie aan de minister die alsnog rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen besluit in zoverre het op die controlemaatregelen betrekking heeft (zie opmerking 3.1).

3.3. De ordonnantie van 7 juni 2007 zal worden opgeheven bij artikel 4.2.2 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het Wetboek). Die opheffingsbepaling zal in werking treden op de datum die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt bepaald overeenkomstig artikel 4.4.1 van het Wetboek.

Bij artikel 2.2.17, § 4, van het Wetboek wordt de Regering gemachtigd om de “uitvoeringsmodaliteiten” te bepalen van de paragrafen 1 tot 3 van dat artikel, om het onderhoud of de controle van andere technische installaties op te leggen en om de frequentie en de inhoud van het onderhoud en de controle te regelen in functie van het type en het nuttig nominaal thermisch vermogen van de ketel of de installatie. Deze bepaling biedt een rechtsgrond die niet minder ruim is dan diegene die geboden wordt bij de ordonnantie van 7 juni 2007, althans wanneer ze samen met de opheffingsbepaling bedoeld in artikel 4.2.2 van het Wetboek in werking wordt gesteld door de Regering overeenkomstig artikel 4.4.1 van het Wetboek. Dit doet evenwel geen afbreuk aan hetgeen *sub* 3.1 werd opgemerkt wat betreft de onvolledige rechtsgrond in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 en de mogelijkheden om dat probleem te verhelpen.

VORMVEREISTEN

4. Uit het dossier van de adviesaanvraag blijkt niet dat de begrotingscontrole werd doorlopen voor de ontworpen regeling. Indien dat nog niet is gebeurd, moet het advies van de inspectie van Financiën en eventueel het akkoord van de minister bevoegd voor begroting nog worden ingewonnen. Zouden die vormvereisten nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan moeten die wijzigingen alsnog worden voorgelegd aan de Raad van State.

² Artikel 20 omvat immers twee paragrafen 5. Hier wordt de tweede vermelding ervan bedoeld, die resulteert uit een vernummering en een wijziging van de oorspronkelijke paragraaf 3 bij artikel 5, § 1, vierde streepje, van de ordonnantie van 14 mei 2009 ‘houdende wijziging van de ordonnantie van 7 juni 2007 betreffende de energieprestatie en het binnenklimaat van de gebouwen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Het eerste en (eventueel) het tweede lid van de aanhef moeten worden aangepast, rekening houdende met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.
6. In de Nederlandse tekst van het tweede lid van de aanhef schrijve men “geldende” in plaats van “gelden”.
7. In het derde lid van de aanhef moet in de Nederlandse tekst gewag worden gemaakt van het advies van de Raad van Advies voor het Leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en in de Franse tekst van het advies “du Conseil de l’Environnement *pour* (en niet: de) la Région de Bruxelles-Capitale”. Dat advies werd uitgebracht op 14 november 2013.
8. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, moet in het vierde lid van de aanhef worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

Artikel 1

9. Indien de ontworpen bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op controlemaatregelen worden gehandhaafd (zie daarover opmerking 3.1), moet er ook naar worden verwezen in artikel 1 van het ontwerp, en niet enkel naar de onderhoudsmaatregelen, zoals thans het geval is.

Artikel 2

10. De datum van inwerkingtreding voor het te nemen besluit moet zo worden bepaald dat de rechtsonderhorige over voldoende tijd beschikt om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de régler la nature et la fréquence d'un certain nombre de mesures de contrôle et d'entretien des systèmes de climatisation.

3.1. Dans la mesure où il concerne les mesures d'entretien, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 'relatif à l'entretien et au contrôle des systèmes de climatisation et aux exigences PEB qui leur sont applicables lors de leur installation et pendant leur exploitation'. Cette disposition habilite le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a la politique énergétique dans ses attributions (ci-après : le ministre) à fixer les prescriptions relatives aux interventions sur le système de climatisation, pour l'entretien du système, sous la supervision d'un technicien climatisation PEB.

Il en va cependant autrement dans la mesure où l'arrêté en projet porte sur les mesures de contrôle. En effet, le chapitre III de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011, qui traite du contrôle périodique du système de climatisation, n'habilite pas le ministre à fixer des prescriptions relatives à ce contrôle. Le pouvoir général d'exécution, que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) peut invoquer pour exécuter des dispositions ordonnancielles ne contenant pas de délégation expresse au Gouvernement, ne s'applique pas aux membres individuels du Gouvernement. Leur action réglementaire doit pouvoir se fonder sur une délégation expresse, qui fait défaut en l'occurrence. L'arrêté ministériel en projet ne peut dès lors pas se concrétiser en ce qu'il concerne ces mesures de contrôle, sauf si le chapitre III de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 est d'abord encore complété par une habilitation expresse à cet effet au ministre, par analogie avec l'article 15 de cet arrêté.

Il est également possible d'intégrer les dispositions du projet ayant trait aux mesures de contrôle – voire l'ensemble des dispositions du projet si la cohérence des règles en projet le requiert – dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 ¹ proprement dit.

3.2. L'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 trouve quant à lui un fondement juridique dans l'article 21, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 juin 2007 'relative à la performance énergétique et au climat intérieur des

¹ Dans ce cas, il faudra évidemment refondre l'arrêté ministériel en projet en un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Si de nouvelles dispositions de fond ne sont pas ajoutées à ce projet et si les modifications se limitent à la seule intégration du régime en projet dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011, l'avis du Conseil d'État ne devra pas une nouvelle fois être recueilli.

bâtiments'. Cette disposition habilite le Gouvernement à « fixe[r] la nature et la fréquence des entretiens auxquels les installations techniques doivent satisfaire ».

Les dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 relatives aux mesures de contrôle trouvent un fondement juridique dans l'article 20, § 5 (deuxième mention)², de l'ordonnance du 7 juin 2007, combiné avec son article 20, § 4. Cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer les modalités d'exécution relatives au contrôle périodique des systèmes de climatisation d'une puissance nominale effective supérieure à 12 kW par des contrôleurs agréés. Ce fondement juridique peut être invoqué tant pour l'intégration des règles en projet concernant les mesures de contrôle dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 que pour attribuer une délégation au ministre, susceptible d'encore procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet en ce qu'il concerne ces mesures de contrôle (voir l'observation 3.1).

3.3. L'ordonnance du 7 juin 2007 sera abrogée par l'article 4.2.2 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). Cette disposition abrogatoire entrera en vigueur à la date fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, conformément à l'article 4.4.1 du Code.

L'article 2.2.17, § 4, du Code habilite le Gouvernement à déterminer les « modalités d'exécution » des paragraphes 1^{er} à 3 de cet article, à imposer l'entretien ou le contrôle d'autres installations techniques et à régler la fréquence et le contenu de l'entretien et du contrôle en fonction du type et de la puissance nominale thermique utile de la chaudière ou de l'installation. Cette disposition procure un fondement juridique qui n'est pas moins étendu que celui procuré par l'ordonnance du 7 juin 2007, du moins lorsqu'elle est mise en vigueur par le Gouvernement, conjointement avec la disposition abrogatoire visée à l'article 4.2.2 du Code, conformément à l'article 4.4.1 de celui-ci. Cela ne remet cependant pas en cause l'observation formulée au point 3.1 concernant le fondement juridique incomplet dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 et les possibilités d'y remédier.

FORMALITÉS

4. Il ne ressort pas du dossier de la demande d'avis que le régime en projet a franchi l'étape du contrôle budgétaire. Si cela n'a déjà été fait, l'avis de l'inspection des Finances et, le cas échéant, l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions, devront encore être recueillis. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du projet, celles-ci devront encore être soumises au Conseil d'État.

² En effet, l'article 20 comporte deux paragraphes 5. Est visée ici sa deuxième mention, qui résulte d'une nouvelle numérotation et d'une modification du paragraphe 3, initial, par l'article 5, § 1^{er}, quatrième tiret, de l'ordonnance du 14 mai 2009 'modifiant l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments'.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. Les premier et (éventuellement) deuxième alinéas du préambule doivent être adaptés, compte tenu de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.
6. Dans le texte néerlandais du deuxième alinéa du préambule, on écrira « geldende » au lieu de « gelden ».
7. Au troisième alinéa du préambule, le texte français doit mentionner l'avis « du Conseil de l'Environnement *pour* (et non : de) la Région de Bruxelles-Capitale » et le texte néerlandais « het advies van de Raad van Advies voor het Leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ». Cet avis a été donné le 14 novembre 2013.
8. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le quatrième alinéa du préambule doit viser le 2° et non le 1° de cette disposition.

Article 1^{er}

9. Si les dispositions en projet relatives aux mesures de contrôle sont maintenues (voir à cet égard l'observation 3.1), l'article 1^{er} du projet doit également les viser, et pas uniquement les mesures d'entretien, comme tel est actuellement le cas.

Article 2

10. La date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé doit être fixée de manière à ce que le justiciable dispose d'un délai suffisant pour prendre connaissance de la nouvelle réglementation et s'y conformer.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS