



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.211/3
van 28 maart 2014

avis 55.211/3
du 28 mars 2014

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'houdende uitvoering
van bijlagen V, IX en X 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'

un projet d'arrêté ministériel
'portant exécution des
annexes V, IX et X 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'

Op 29 januari 2014 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 28 maart 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende uitvoering van bijlagen V, IX en X 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'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2014.

*

Le 29 janvier 2014, 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, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant exécution des annexes V, IX et X 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'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 mars 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 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.¹

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2014 (zie artikel 10 van het ontwerp), een aantal nieuwe rekenregels in te voeren voor de vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestatie en het binnenklimaat van de gebouwen. Het gaat blijkbaar om rekenregels die al gebruikt worden in de meest recente versie van de EPB-software, en die het de aanvragers gemakkelijker zouden moeten maken om te voldoen aan de betrokken eisen.

Het ontwerp bevat voor acht verschillende aspecten rekenregels, waaraan telkens een aparte bijlage gewijd is (artikelen 1 tot 8). Elke bijlage bevat een beschrijvende inleiding, een definitie van de gebruikte indices en de eigenlijke rekenregels.

Ten slotte strekt het ontwerp ertoe artikel 2 van het ministerieel besluit van 29 augustus 2011 ‘tot vastlegging van de bepalingen voor het in rekening brengen van de warmteverliezen door ventilatie voortkomend uit het openen van vensters, in de berekening van het oververhittingsrisico in de berekeningsmethode EPW’ aan te passen, teneinde het temporele toepassingsgebied van dat ministerieel besluit te beperken tot de aanvragen die voor 1 januari 2014 werden ingediend (artikel 9).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het vaststellen van rekenregels wordt geboden door artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 7 juni 2007 ‘houdende de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen’. Die bevoegdheid heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering uitgeoefend door een aantal algemene rekenregels vast te stellen die verder zijn uitgewerkt in de bijlagen bij 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’. Die bijlagen bevatten specifieke delegaties aan de minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die bevoegd is voor het energiebeleid.

¹ Gelet op tal van andere aan een termijn gebonden adviesaanvragen die door de kamer dienen te worden onderzocht en de omvang van het ontwerp, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek over elk van de bepalingen ervan kunnen verrichten. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen.

3.2.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond een beroep gedaan op de volgende onderdelen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2007:

- punt 2 van bijlage V;

- de punten 7.3, 7.8.3, 9.2.2.1, 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 10.2.3.2, 10.2.3.3, 10.3.3.2, 11.3 en bijlage B.3.1 van bijlage IX;

- de punten 5.5.2.1, 5.5.2.2, 5.5.3.1.1, 5.5.3.2, 8.6, 9.4.2.3, tweede en vijfde lid, 9.4.5.1, derde en vierde lid, en bijlage B.1 van bijlage X.

3.2.2. De voormelde onderdelen kunnen inderdaad *grosso modo* als rechtsgrond voor het ontwerp worden beschouwd. In dat verband zijn echter de volgende opmerkingen te maken.

3.2.2.1. Niet in punt 9.4.5.1, derde en vierde lid, van bijlage X dient rechtsgrond te worden gezocht voor artikel 6 van het ontwerp, doch wel in 9.4.5.1, eerste lid, derde onderdeel, en tweede lid, van die bijlage.

3.2.2.2. Punt 10.2.3.3 van bijlage IX vormt de rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp, althans voor zover het gaat om warmtepompen in wooneenheden. Er is echter geen rechtsgrond om die rekenregel uit te breiden tot kantoren en diensten of onderwijs.

3.2.2.3. Er wordt geen rechtsgrond vermeld voor artikel 9 van het ontwerp. Voor dat artikel kan rechtsgrond worden gevonden in punt 7.8.3, derde lid, van bijlage II.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond.

5. 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', dient in het vierde lid van de aanhef te worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

Artikel 1

6. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp dient het woord "Woonheden" vervangen te worden door het woord "Wooneenheden".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7 van het ontwerp.

Artikel 10

7. De uit te vaardigen regeling werkt terug tot 1 januari 2014. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In zoverre artikel 10 van het te nemen besluit tot gevolg zou hebben dat de verplichtingen voor de aanvrager met terugwerkende kracht worden verzwaard, is de retroactiviteit niet aanvaardbaar. Of dat effectief het geval is, kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet beoordelen op basis van de voorgelegde informatie. Het komt aan de steller van het ontwerp toe om de regeling op dit punt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

8. Gelet op wat *sub* 3.2.2.2 is uiteengezet over de rechtsgrond, moeten in artikel 7 van het ontwerp de woorden “, Kantoren en diensten of Onderwijs” worden weggelaten.

*

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 ¹.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à introduire, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014 (voir l'article 10 du projet), un certain nombre de nouvelles règles de calcul pour la détermination des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments. Il s'agit apparemment de règles de calcul qui sont déjà utilisées dans la version la plus récente du logiciel PEB, et qui devraient permettre plus facilement aux demandeurs de répondre aux exigences concernées.

Le projet contient, pour huit aspects différents, des règles de calcul faisant l'objet à chaque fois d'une annexe distincte (articles 1^{er} à 8). Chaque annexe contient une introduction descriptive, une définition des indices utilisés et les règles de calcul proprement dites.

Enfin, le projet a pour objet d'adapter l'article 2 de l'arrêté ministériel du 29 août 2011 'déterminant les dispositions pour la prise en compte des déperditions de chaleur par ventilation résultant de l'ouverture des fenêtres, dans le calcul du risque de surchauffe dans la méthode de calcul PER', en vue de limiter le champ d'application temporel de cet arrêté ministériel aux demandes introduites avant le 1^{er} janvier 2014 (article 9).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. La détermination de règles de calcul trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 7 juin 2007 'relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments'. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a exercé cette compétence en fixant certaines règles générales de calcul qui ont ensuite été développées dans les annexes 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'. Ces annexes contiennent des délégations spécifiques au ministre de la Région de Bruxelles-Capitale ayant la politique de l'énergie dans ses attributions.

¹ Eu égard au nombre élevé de demandes d'avis soumises à un délai que la chambre doit examiner et à l'ampleur du projet, le Conseil d'État n'a pas pu procéder à un examen approfondi de chacune de ses dispositions. Il convient donc de lire l'avis sous cette réserve.

3.2.1. Aux termes du préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les éléments suivants de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 :

- le point 2 de l'annexe V;

- les points 7.3, 7.8.3, 9.2.2.1, 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 10.2.3.2, 10.2.3.3, 10.3.3.2, 11.3 et l'annexe B.3.1 de l'annexe IX;

- les points 5.5.2.1, 5.5.2.2, 5.5.3.1.1, 5.5.3.2, 8.6, 9.4.2.3, alinéas 2 et 5, 9.4.5.1, alinéas 3 et 4, et l'annexe B.1 de l'annexe X.

3.2.2. Les éléments précités peuvent en effet procurer *grosso modo* un fondement juridique au projet. Á cet égard, il y a toutefois lieu de formuler les observations suivantes.

3.2.2.1. Il y a lieu de rechercher le fondement juridique de l'article 6 du projet non pas au point 9.4.5.1, alinéas 3 et 4, de l'annexe X, mais bien au point 9.4.5.1, alinéa 1^{er}, troisième point, et alinéa 2, de cette annexe.

3.2.2.2. Le point 10.2.3.3 de l'annexe IX constitue le fondement juridique de l'article 7 du projet, du moins pour autant qu'il s'agisse de pompes à chaleur dans des habitations individuelles. Aucun fondement juridique ne permet toutefois d'élargir cette règle de calcul aux bureaux et services ou à l'enseignement.

3.2.2.3. Aucun fondement juridique n'est mentionné pour l'article 9 du projet. Cet article peut trouver son fondement juridique dans le point 7.8.3, alinéa 3, de l'annexe II.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il convient de mettre le préambule en concordance avec l'observation formulée à l'égard du fondement juridique.

5. 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^o et non le 1^o de cette disposition.

Article 1^{er}

6. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet, le mot « Woonheden » doit être remplacé par le mot « Wooneenheden ».

La même remarque vaut pour l'article 7 du projet.

Article 10

7. Les dispositions à édicter rétroagissent au 1^{er} janvier 2014. Il y a lieu d'observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité du texte en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées ci-dessus.

Dans la mesure où l'article 10 de l'arrêté envisagé impliquerait l'aggravation des obligations pour le demandeur avec effet rétroactif, la rétroactivité n'est pas admissible. Sur la base des informations transmises, le Conseil d'État, section de législation, ne peut cependant se prononcer sur la question de savoir si tel est effectivement le cas. Il revient à l'auteur du projet de soumettre le texte à un nouvel examen sur ce point.

8. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.2.2.2 à propos du fondement juridique, les mots « , Bureaux et services ou Enseignement » dans l'article 7 du projet doivent être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT