



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 56.293/3  
van 3 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de  
Brusselse Hoofdstedelijke  
Regering 'tot vaststelling van de  
energienormen die van toepassing  
zijn op de projecten van werken  
die bijdragen tot een rationeel  
energiegebruik in de gebouwen die  
toebehoren aan de gemeenten en  
O.C.M.W.'s en die gesubsidieerd  
worden in het kader van  
artikel 17, 4° van de ordonnantie  
van 16 juli 1998 betreffende de  
toekenning van subsidies om  
investerings van openbaar nut aan  
te moedigen'

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 56.293/3  
du 3 juin 2014

sur

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale 'fixant les  
normes énergétiques applicables  
aux projets de travaux visant à  
l'utilisation rationnelle de l'énergie  
dans les bâtiments appartenant aux  
communes et C.P.A.S subsidiés  
dans le cadre de l'article 17, 4° de  
l'ordonnance du 16 juillet 1998  
relative à l'octroi de subsides  
destinés à encourager la réalisation  
d'investissements d'intérêt public'

Op 5 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Openbare Nethheid, en Ontwikkelingssamenwerking, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot vaststelling van de energienormen die van toepassing zijn op de projecten van werken die bijdragen tot een rationeel energiegebruik in de gebouwen die toebehoren aan de gemeenten en O.C.M.W.’s en die gesubsidieerd worden in het kader van artikel 17, 4° van de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, 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 3 juni 2014.

\*

Le 5 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire, des Monuments et Sites, de la Propreté Publique, de la Coopération au développement et de la Statistique régionale, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘fixant les normes énergétiques applicables aux projets de travaux visant à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments appartenant aux communes et C.P.A.S subsidiés dans le cadre de l'article 17, 4° de l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 mai 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, 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 3 juin 2014.

\*

### VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 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

2. Artikel 17, 4°, van de ordonnantie van 16 juli 1998 ‘betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen’ voorziet in de mogelijkheid om subsidies toe te kennen voor werken die bijdragen tot een rationeel energiegebruik in de gebouwen die toebehoren aan de gemeenten of OCMW's.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de energienormen vast te leggen die in verband met die projecten in acht moeten worden genomen, rekening houdend met de voorbeeldfunctie die overheden volgens artikel 5 van richtlijn 2012/27/EU<sup>1</sup> hebben (zie de artikelen 3, 4, 5 en 7 van het ontwerp). De nieuwe regeling komt in de plaats van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juni 2009 ‘tot vaststelling van de energienormen die van toepassing zijn op de gesubsidieerde projecten van werken die bijdragen tot een rationeel energiegebruik in de gebouwen die toebehoren aan de gemeenten en O.C.M.W.'s', dat wordt opgeheven (artikel 6). Het is de bedoeling dat de nieuwe regels gelding zullen krijgen met ingang van 1 januari 2015 (artikel 8).

### RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 22, § 1, vijfde lid, van de ordonnantie van 16 juli 1998. Dat is terecht. Meer specifiek wordt de rechtsgrond echter geboden door artikel 22, § 1, vijfde lid, 4°, van die ordonnantie, waaruit de regering de bevoegdheid put om bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarden uit te vaardigen die verband houden met de energieprestaties van de investeringen bedoeld in artikel 17 van de ordonnantie, dus onder meer voor werken die bijdragen tot een rationeel energiegebruik in de gebouwen die toebehoren aan de gemeenten of OCMW's.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG’.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 22, § 1, vijfde lid, 4°, van de ordonnantie van 16 juli 1998 ‘betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen’.

5. De aanhef bevat ook een breedvoerige toelichting (zie het zesde tot het dertiende lid van de aanhef). Er wordt ter overweging gegeven om die consideransen uit het te nemen besluit weg te laten en op te nemen in een verslag aan de regering, dat samen met dit advies en het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

### Artikel 1

6. In de Nederlandse tekst moet het nummer van de richtlijn (“2012/27/EU”) correct worden weergegeven.

### Artikel 2

7. Het zou de leesbaarheid van het te nemen besluit ten goede komen indien in artikel 2 een definitie van de term “investeringsproject” wordt toegevoegd, zodat in de andere bepalingen van het ontwerp niet telkens verwezen moet worden naar “het investeringsproject dat gesubsidieerd wordt in het kader van artikel 17, 4° van de ordonnantie”, of een variant daarop.

### Artikel 3

8. De woorden “Onverminderd de bepalingen van de ordonnantie van 7 juni 2007 houdende de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen”, waarmee artikel 3 van het ontwerp aanvangt, dienen te worden weggelaten. Het bevestigen in een lagere regeling van de gelding van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. De toepasselijkheid van de betrokken ordonnantie blijkt immers uit de ordonnantie zelf en een besluit kan in beginsel geen afbreuk doen aan de bepalingen van een ordonnantie. Bovendien dient de term “onverminderd” te worden gebruikt om aan te geven dat bepalingen *op hetzelfde niveau* allebei blijven gelden.<sup>2</sup>

9. In hetzelfde artikel wordt verwezen naar “de technische voorwaarden die jaarlijks vastgesteld worden om de premies te verkrijgen die toegekend worden op basis van het programma van uitvoering dat de Regering goedkeurt krachtens artikel 24, § 2 van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels

---

<sup>2</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevendende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 3.2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

Hoofdstedelijk Gewest en artikel 18bis, § 2 van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Die verwijzing leidt echter niet rechtstreeks naar de bedoelde technische voorwaarden. Daarom wordt ter overweging gegeven de geciteerde zinsnede te vervangen door de zinsnede “de technische criteria die door het Brussels Instituut voor Milieubeheer worden gepubliceerd krachtens artikel 5, § 1, 3°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2012 betreffende de toekenning van financiële steun op het vlak van energie, ter uitvoering van artikel 4, § 1, 1°, van dat besluit”. Uit de vermelde bepalingen volgt dat het Brussels Instituut voor Milieubeheer de technische criteria, die door de regering bij het goedgekeurde uitvoeringsprogramma zijn vastgelegd, jaarlijks bekend dient te maken.

### Artikel 6

10. Artikel 6 van het ontwerp is een opheffingsbepaling. Opheffingsbepalingen horen thuis bij de slotbepalingen,<sup>3</sup> dat wil in dit geval zeggen net voor de inwerkingtredingsbepaling (artikel 8) en de uitvoeringsbepaling (artikel 9). De artikelen 6 en 7 zullen derhalve van plaats verwisseld moeten worden.

### Artikel 7

11. Om de redenen vermeld in opmerking 9, dienen de woorden “Onverminderd de bepalingen van de ordonnantie van 7 juni 2007 houdende de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen” te worden geschrapt in artikel 7 van het ontwerp.

12. In hetzelfde artikel wordt verwezen naar “de eisen bepaald door het regeringsbesluit van 21 februari 2013 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende 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”. Het gaat echter niet om een autonoom besluit, maar om een wijzigingsbesluit, zodat moet worden verwezen naar deel IIbis van hoofdstuk II 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’.

\*

---

<sup>3</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 140.

### OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que les élections du 25 mai 2014 ont pour conséquence que, depuis cette date et jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement, le 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

2. L'article 17, 4°, de l'ordonnance du 16 juillet 1998 'relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public' prévoit la possibilité d'octroyer des subsides pour des travaux qui contribuent à une utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments appartenant aux communes ou aux C.P.A.S.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de fixer les normes énergétiques à prendre en considération pour ces projets, en tenant compte du rôle exemplaire qui, selon l'article 5 de la directive 2012/27/UE<sup>1</sup>, incombe aux autorités (voir les articles 3, 4, 5 et 7 du projet). Le nouveau dispositif se substitue à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juin 2009 'fixant les normes énergétiques applicables aux projets subventionnés de travaux visant à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments appartenant aux communes et C.P.A.S.', qui est abrogé (article 6). L'intention est que les nouvelles règles s'appliquent à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (article 8).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, de l'ordonnance du 16 juillet 1998. C'est justifié. Le fondement juridique se trouve cependant plus spécifiquement à l'article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, 4°, de cette ordonnance, duquel le gouvernement tire le pouvoir d'arrêter des conditions supplémentaires de recevabilité liées à la performance énergétique des investissements visés à l'article 17 de l'ordonnance, donc notamment pour des travaux qui contribuent à une utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments appartenant aux communes ou aux C.P.A.S.

---

<sup>1</sup> Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE'.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. Le premier alinéa du préambule peut plus spécifiquement viser l'article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, 4°, de l'ordonnance du 16 juillet 1998 'relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public'.

5. Le préambule comporte également un commentaire détaillé (voir les alinéas 6 à 13). Il est suggéré de distraire ces considérants de l'arrêté envisagé et de les intégrer dans un rapport au gouvernement, qui sera publié au Moniteur belge en même temps que le présent avis et l'arrêté envisagé.

### Article 1<sup>er</sup>

6. Dans le texte néerlandais, le numéro de la directive (« 2012/27/EU ») doit être reproduit correctement.

### Article 2

7. L'arrêté envisagé gagnerait en lisibilité si l'article 2 était complété par une définition du terme « projet d'investissement », les autres dispositions du projet ne devant alors pas chaque fois viser le « projet d'investissement subsidié dans le cadre de l'article 17, 4° de l'ordonnance », ou une variante de cette expression.

### Article 3

8. Les mots « Sans préjudice des dispositions de l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments », par lesquels commence l'article 3 du projet, doivent être omis. Il faut éviter de confirmer l'applicabilité des dispositions d'un texte d'un rang hiérarchiquement supérieur dans un texte d'un rang hiérarchiquement inférieur. L'applicabilité de l'ordonnance concernée résulte en effet de l'ordonnance même et un arrêté est en principe impuissant à déroger aux dispositions d'une ordonnance. En outre, la locution « sans préjudice de » doit être utilisée pour indiquer que des dispositions qui sont *sur le même plan* peuvent s'appliquer cumulativement<sup>2</sup>.

9. Le même article vise les « conditions techniques prévues annuellement pour l'obtention des primes octroyées sur la base du programme d'exécution approuvé par le Gouvernement en vertu de l'article 24, § 2 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale électricité et de l'article 18bis, § 2 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative l'organisation du marché du gaz en

---

<sup>2</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 3.2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ».

Cette référence ne conduit cependant pas directement aux conditions techniques visées. C'est pourquoi il est suggéré de remplacer le segment de phrase cité par le membre de phrase « les conditions techniques qui sont publiées par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement en vertu de l'article 5, § 1, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie, en exécution de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 1°, de cet arrêté ». Il découle des dispositions visées que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement doit publier annuellement les critères techniques établis par le gouvernement pour le programme d'exécution approuvé.

### Article 6

10. L'article 6 du projet est une disposition abrogatoire. Les dispositions abrogatoires doivent figurer parmi les dispositions finales<sup>3</sup>, soit en l'occurrence, juste avant la disposition d'entrée en vigueur (article 8) et la disposition exécutoire (article 9). Les articles 6 et 7 seront par conséquent permutés.

### Article 7

11. Pour les motifs mentionnés dans l'observation 9, les mots « Sans préjudice des dispositions de l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments » seront supprimés de l'article 7 du projet.

12. Le même article fait référence aux « exigences définies par l'[a]rrêté du Gouvernement du 21 février 2013 de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant 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 ». Il ne s'agit cependant pas d'un arrêté autonome, mais d'un arrêté modificatif, de sorte qu'il y a lieu de viser la section IIbis du chapitre II 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'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

---

<sup>3</sup> *Principes de technique législative*, recommandation n° 140.