



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.107/3
van 4 november 2015

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vastlegging van de
basisopleiding of de
beroepsopleiding voor het
basisberoep, van de
minimuminhoud en van de
richtsnoeren van de erkende
opleidingen en examens voor
installateurs HE'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.107/3
du 4 novembre 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel
'déterminant la formation de
base ou la formation
professionnelle pour le métier
de base, le contenu minimal et
les lignes directrices des
formations et examens
reconnus pour les installateurs
SER'

Op 25 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vastlegging van de basisopleiding of de beroepsopleiding voor het basisberoep, van de minimuminhoud en van de richtsnoeren van de erkende opleidingen en examens voor installateurs HE'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 4 november 2015.

*

Le 25 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis sur un projet d'arrêté ministériel 'déterminant la formation de base ou la formation professionnelle pour le métier de base, le contenu minimal et les lignes directrices des formations et examens reconnus pour les installateurs SER'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 4 novembre 2015.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de basisopleiding of de beroepsopleiding voor het basisberoep, de minimuminhoud en de richtsnoeren van de erkende opleidingen en examens vast te leggen voor “installateurs HE”¹.

RECHTSGROND

2. Voor het ontworpen besluit wordt luidens het tweede lid van de aanhef rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, § 1, 2° en 3°, 13, § 1, 1° en 4°, 14, § 1, 1° en 4°, en 15, § 6, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de invoering van een certificeringssysteem voor installateurs HE voor kleine installaties’ (hierna: HE-certificeringsbesluit).

Op grond van die bepalingen kan de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd voor Energie (hierna: de minister) het volgende doen:

- de voorwaarden vaststellen betreffende de basisopleiding of de beroepsopleiding voor het basisberoep, voor de beroepscategorieën waarop het koninklijk besluit van 29 januari 2007 ‘betreffende de beroepsbekwaamheid voor de uitoefening van zelfstandige activiteiten van het bouwvak en van de elektrotechniek, alsook van de algemene aanneming’ niet van toepassing is (artikel 4, § 1, 2°);
- voor de categorieën van beroepsactiviteit waarvoor er geen regeling is van de toegang tot het beroep, bepalen voor welke beroepen beroepservaring kan worden aangetoond (artikel 4, § 1, 3°);
- de minimuminhoud van de opleidingen bepalen (artikel 13, § 1, 1°);
- de richtsnoeren definiëren volgens dewelke de opleidingen moeten worden gegeven (artikel 13, § 1, 4°);
- de richtsnoeren voor de opleiding of het examen vastleggen die door de erkende instellingen gevolgd moeten worden (artikel 15, § 6, 2°).

Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die wel heeft op grond van artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, waarbij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ van overeenkomstige toepassing wordt gemaakt op het Brusselse

¹ Onder “Installateur HE” wordt verstaan “persoon belast met het plaatsen van systemen voor het gebruik van energie geproduceerd op basis van hernieuwbare energiebronnen zoals verwarmingsketels en kachels op biomassa, fotonvoltaïsche of thermische systemen op zonne-energie, ondiepe geothermische systemen, windmolens of warmtepompen” (artikel 2.1.1, 39°, van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’).

Hoofdstedelijke Gewest.² Andere dan de hiervoor vermelde elementen kan de minister dus niet bepalen, behalve indien ook daarvoor een uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing voorhanden is.

3. Of de in de vorige opmerking vermelde bepalingen volstaan wordt hierna onderzocht. De bepalingen waarvoor geen rechtsgrond voorhanden is, zullen uit het ontwerp weggelaten moeten worden.

3.1. Artikel 2 van het ontwerp definieert de voorafgaande basisopleiding of beroepsopleiding voor de installateurs van warmtepompinstallaties. Het vindt rechtsgrond in artikel 4, § 1, 2°, van het HE-certificeringsbesluit.

3.2. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de beroepscategorieën die, bij gebrek aan certificaat van beroepsbekwaamheid, toegang geven tot de opleiding voor installateur van ondiepe geothermische systemen, en vindt daartoe rechtsgrond in artikel 4, § 1, 3°, van het HE-certificeringsbesluit.

3.3. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt de minimale inhoud van de aanvraag voor de erkenning van een opleiding. Daarvoor kan echter geen rechtsgrond worden gevonden in het HE-certificeringsbesluit.

3.4. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt de richtsnoeren voor de opleiding bedoeld in artikel 13, § 1, 4°, van het HE-certificeringsbesluit, en vindt rechtsgrond in die bepaling.

3.5. Artikel 6 van het ontwerp bevat de verplichting voor de opleidingsinstellingen om toe te zien op de minimale aanwezigheid van de deelnemers aan de opleiding en desgevallend het aanwezigheidsattest uit te reiken. Met die bepaling wordt weliswaar uitvoering gegeven aan artikel 13, § 2, van het HE-certificeringsbesluit, maar dat artikel bevat geen delegatie aan de minister voor het bepalen van nadere regels. Bijgevolg biedt het HE-certificeringsbesluit geen rechtsgrond voor de ontworpen bepaling.

3.6. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt de inhoud van de erkenningsaanvraag voor het examen voor installateurs HE. Ook hiervoor kan geen rechtsgrond worden gevonden in het HE-certificeringsbesluit.

3.7. Artikel 8 van het ontwerp bepaalt de richtsnoeren voor de examens bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, van het HE-certificeringsbesluit, en vindt rechtsgrond in die bepaling.

3.8. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat de exameninstellingen een persoon slechts mogen toelaten tot het examen voor het behalen van het certificaat van beroepsbekwaamheid van installateur van gecombineerde thermische installaties op zonne-energie voor verwarming en sanitair warm water (artikel 3, § 2, 3°, van het HE-certificeringsbesluit), als hij al beschikt over het leerresultaatgetuigschrift voor de categorie van installateur van thermische installatie op

² Artikel 21 van het HE-certificeringsbesluit belast de minister weliswaar met de uitvoering ervan, doch een dergelijke uitvoeringsbepaling houdt geen verordenende bevoegdheid in (*Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 165, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State: www.raadvst-consetat.be).

zonne-energie voor sanitair warm water (artikel 3, § 2, 2°, van het HE-certificeringsbesluit). Opnieuw moet worden vastgesteld dat er geen rechtsgrond is voor het opleggen van dit vereiste.

3.9. Artikel 10 van het ontwerp strekt ertoe te bepalen dat als de deelnemer voor het examen slaagt, de erkende exameninstelling het overeenstemmende leerresultaatcertificaat uitreikt. Die bepaling is het logische gevolg van artikel 14, §§ 2 en 3, van het HE-certificeringsbesluit, maar ook hier rijst het probleem dat geen van beide bepalingen een delegatie aan de minister bevat om nadere regels te bepalen.

3.10. Rechtsgrond wordt ook gezocht in artikel 15, § 6, 2°, van het HE-certificeringsbesluit. Die bepaling herneemt de delegatie aan de minister om richtsnoeren vast te stellen voor de opleidingsinstellingen (artikel 13, § 1, 4°, van het HE-certificeringsbesluit) en voor de exameninstellingen (artikel 14, § 1, 3°, van het HE-certificeringsbesluit). Voor zover die laatste bepalingen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, kan dus ook artikel 15, § 6, van het HE-certificeringsbesluit als rechtsgrond worden vermeld.

4. Als onderliggende rechtsgrond wordt in de aanhef melding gemaakt van artikel 2.5.6, §§ 1, 3, 1° en 2°, 4 en 6, van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’. Aangezien het ontwerp geen betrekking heeft op de gelijkwaardigheid van certificaten uitgereikt door een andere overheid, is de verwijzing naar paragraaf 6 van dat artikel echter niet pertinent.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

6. In de aanhef zal ook melding dienen te worden gemaakt van de gendertest.

7. Vermits het om een adviesaanvraag zonder termijn gaat, dient het laatste lid van de aanhef te luiden als volgt:

“Gelet op het advies 58.107/3 van de Raad van State, gegeven op 4 november 2015;”.

Nieuw in te voegen artikel

8. Aan het ontwerp dient een bepaling te worden toegevoegd waarin wordt aangegeven dat het ontworpen besluit strekt tot omzetting van artikel 14, lid 3, van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG’.

Artikel 3

9. In artikel 3 van het ontwerp moeten de woorden “of van de geologie” worden vervangen door de woorden “of van geoloog”.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de déterminer la formation de base ou la formation professionnelle pour le métier de base, le contenu minimal et les lignes directrices des formations et examens reconnus pour les « installateurs SER ¹ ».

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Selon le deuxième alinéa du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 4, § 1^{er}, 2^o et 3^o, 13, § 1^{er}, 1^o et 4^o, 14, § 1^{er}, 1^o et 4^o, et 15, § 6, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant mise en place d'un système de certification des installateurs SER pour les installations de petite taille' (ci-après : arrêté de certification SER).

En vertu de ces dispositions, le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale qui a l'Énergie dans ses attributions (ci-après : le ministre) peut accomplir les actes suivants :

- fixer les conditions concernant la formation de base ou la formation professionnelle pour le métier de base, pour les catégories professionnelles où l'arrêté royal du 29 janvier 2007 'relatif à la capacité professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes dans les métiers de la construction et de l'électrotechnique, ainsi que de l'entreprise générale', ne s'applique pas (article 4, § 1^{er}, 2^o) ;
- pour les catégories d'activité professionnelle pour lesquelles l'accès à la profession n'est pas réglé, fixer pour quels métiers une expérience professionnelle peut être démontrée (article 4, § 1^{er}, 3^o) ;
- définir le contenu minimal des formations (article 13, § 1^{er}, 1^o) ;
- définir les lignes directrices selon lesquelles les formations doivent être dispensées (article 13, § 1^{er}, 4^o) ;
- fixer les lignes directrices pour la formation ou l'examen qui doivent être suivies par les organismes reconnus (article 15, § 6, 2^o).

Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui 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', l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes

¹ Par « Installateur SER », on entend la « personne chargée d'installer des systèmes d'utilisation d'énergie produite à partir de sources renouvelables, tels que des chaudières et des poêles à biomasse, des systèmes solaires photovoltaïques ou thermiques, des systèmes géothermiques superficiels, des turbines éoliennes ou des pompes à chaleur » (article 2.1.1, 39^o, de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie').

institutionnelles' étant rendu applicable par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale². Le ministre ne peut donc pas fixer d'autres éléments que ceux qui sont mentionnés ci-dessus, sauf s'il existe aussi à cet effet une attribution de compétence expresse.

3. On examinera ci-après si les dispositions mentionnées dans l'observation précédente sont suffisantes. Les dispositions dépourvues de fondement juridique devront être distraites du projet.

3.1. L'article 2 du projet définit la formation de base ou la formation professionnelle préalable pour les installateurs d'installations de pompes à chaleur. Il trouve un fondement juridique dans l'article 4, § 1, 2°, de l'arrêté de certification SER.

3.2. L'article 3 du projet fixe les catégories professionnelles qui, en l'absence d'un certificat de compétences professionnelles, donnent accès à la formation d'installateur de systèmes géothermiques superficiels et, à cet effet, trouve un fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté de certification SER.

3.3. L'article 4 du projet détermine le contenu minimal de la demande de reconnaissance d'une formation. L'arrêté de certification SER ne peut toutefois procurer de fondement juridique à cette fin.

3.4. L'article 5 du projet définit les lignes directrices de la formation visée à l'article 13, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté de certification SER et trouve un fondement juridique dans cette disposition.

3.5. L'article 6 du projet impose aux organismes de formation de veiller à ce que les participants à la formation fassent preuve d'une présence minimale et, le cas échéant, de délivrer une attestation de présence. Certes, cette disposition donne exécution à l'article 13, § 2, de l'arrêté de certification SER, mais cet article ne confère aucune délégation au ministre pour en déterminer les modalités. L'arrêté de certification SER ne procure dès lors pas de fondement juridique à la disposition en projet.

3.6. L'article 7 du projet précise le contenu de la demande de reconnaissance pour l'examen pour installateurs SER. Ici aussi, l'arrêté de certification SER ne peut pas procurer de fondement juridique.

3.7. L'article 8 du projet fixe les lignes directrices pour les examens visés à l'article 14, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté de certification SER et trouve un fondement juridique dans cette disposition.

3.8. L'article 9 du projet prévoit que les organismes d'examen ne peuvent admettre une personne à l'examen pour l'obtention d'un certificat de compétences professionnelles d'installateur d'installations solaires thermiques combinées pour le chauffage et pour l'eau chaude sanitaire (article 3, § 2, 3°, de l'arrêté de certification SER) que si elle dispose déjà de

² Si l'article 21 de l'arrêté de certification SER charge le ministre de son exécution, une telle disposition d'exécution n'attribue toutefois aucun pouvoir réglementaire (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 165, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État : www.raadvst-consetat.be).

l'attestation d'acquis d'apprentissage pour la catégorie d'installateur d'installations solaires thermiques pour l'eau chaude sanitaire (article 3, § 2, 2°, de l'arrêté de certification SER). Il faut à nouveau constater que le fondement juridique fait défaut pour imposer cette exigence.

3.9. L'article 10 du projet énonce qu'en cas de réussite du participant à l'examen, l'organisme d'examen reconnu délivre l'attestation d'acquis d'apprentissage correspondant. Cette disposition est la conséquence logique de l'article 14, §§ 2 et 3, de l'arrêté de certification SER, mais ici aussi se pose le problème qu'aucune des deux dispositions ne confère de délégation au ministre pour en déterminer les modalités.

3.10. Un fondement juridique est également recherché dans l'article 15, § 6, 2°, de l'arrêté de certification SER. Cette disposition reproduit la délégation accordée au ministre en vue de fixer des lignes directrices pour les organismes de formation (article 13, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté de certification SER) et pour les organismes d'examen (article 14, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté de certification SER). Dans la mesure où ces dernières dispositions procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet, l'article 15, § 6, de l'arrêté de certification SER peut donc également être mentionné à titre de fondement juridique.

4. Le préambule fait mention, à titre de fondement juridique sous-jacent, de l'article 2.5.6, §§ 1^{er}, 3, 1° et 2°, 4 et 6, de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie'. Dès lors que le projet ne porte pas sur l'équivalence de certificats délivrés par une autre autorité, la référence au paragraphe 6 de cet article n'est toutefois pas pertinente.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

6. Le préambule devra également faire mention du test genre.

7. Dès lors qu'il s'agit d'une demande d'avis sans délai, le dernier alinéa du préambule doit s'énoncer comme suit :

« Vu l'avis 58.107/3 du Conseil d'État, donné le 4 novembre 2015 ; ».

Nouvel article à insérer

8. On ajoutera une disposition au projet indiquant que l'arrêté en projet vise à transposer l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE'.

Articlel 3

9. À l'article 3 du projet, les mots « ou de la géologie » doivent être remplacés par les mots « ou du géologue ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT