

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.970/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics de la Région wallonne, le 14 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements", a donné le 10 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. L'arrêté en projet se donne pour objet, en ses articles 3 et 4, de spécifier les caractéristiques techniques auxquelles devront répondre les détecteurs d'incendie visés à l'article 4*bis* du Code du logement, inséré par le décret du 15 mai 2003 et leur installation.

Dans cette mesure, il doit être mis en rapport avec la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, telle que modifiée par la directive 98/48/CE du 20 juillet 1998.

Selon l'article 8 de cette directive, les États membres sont normalement tenus de communiquer tout projet de "règle technique" à la Commission, en vue de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres États membres de réagir, le cas échéant, selon les règles fixées par l'article 9.

En ce qui concerne les produits, l'article 1^{er}, 11), de la directive définit la notion de "règle technique" comme étant, soit une "spécification technique", soit une "autre exigence".

Selon l'article 1^{er}, 3), la "spécification technique" est "une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions (...)". D'après l'article 1^{er}, 4), l'expression "autre exigence" désigne "une exigence, autre qu'une

.../...

spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation".

En tant qu'il prévoit que les détecteurs qu'il vise doivent répondre aux exigences énumérées à son article 3, le projet d'arrêté prescrit des règles entrant dans les prévisions de la notion de "règle technique" dont fait mention la directive 98/34/CE.

Par ailleurs, les règles ainsi prescrites "peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature (des produits concernés) ou (leur) commercialisation", pour reprendre les termes de l'article 1^{er}, 4), de la directive.

Par conséquent, le projet d'arrêté doit être soumis à la Commission européenne en vertu de la directive 98/34/CE.

Selon l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 avril 1996 ⁽¹⁾, les dispositions de la directive qui imposent l'obligation de notification sont d'effet direct et peuvent donc être invoquées en justice par les particuliers. La méconnaissance de cette obligation constitue un vice de procédure dans l'adoption de la norme et entraîne l'inapplicabilité de celle-ci de manière telle qu'elle ne peut être opposée aux particuliers.

La fonctionnaire déléguée a précisé que la formalité n'a pas été accomplie. Le Gouvernement y veillera ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Aff. C-194/94, CIA Security International S.A., Signalson S.A. et Security SPRL, Rec. 1994, I, 2201.

⁽²⁾ Voy. en ce sens l'avis 33.102/4, donné le 8 mars 2002, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur gestion".

2. L'avis du Conseil d'État sur le texte en projet étant demandé, ce, sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y a lieu, au préambule, d'omettre les mots "Vu l'urgence".

Examen du projet

Observations particulières

Préambule

L'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la procédure en matière de respect de salubrité et de présence de détecteurs d'incendie, encore à l'état de projet ⁽³⁾, ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté en projet et n'est pas modifié par celui-ci. Il ne doit donc pas être visé au préambule, dont l'alinéa 2 sera par conséquent omis.

Article 2

L'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen prévoit que "tout logement est équipé d'au moins un détecteur par niveau comportant au moins une pièce d'habitation et par 80 m² de surface utile ⁽⁴⁾ de niveau". Selon son alinéa 2, le "niveau" est "l'espace compris entre un plancher et le plafond qui le surmonte".

⁽³⁾ Le projet de cet arrêté a été récemment soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, qui s'est prononcée dans son avis 36.859/4 le 26 avril 2004.

⁽⁴⁾ Concernant la notion de "surface utile", l'on se demande si ces mots ne visent pas plutôt la "superficie utile" définie à l'article 1^{er}, 19°, du Code wallon du logement comme étant "la superficie mesurée entre les parois intérieures délimitant une pièce, partie de pièce ou espace intérieur, calculée conformément aux critères fixés par le Gouvernement" (voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions). Si tel est le cas, il y aurait lieu d'utiliser cette dernière expression et de la définir par référence à la disposition précitée.

Ce faisant, l'article 2 du projet ajoute -ou retranche ⁽⁵⁾- aux exigences prévues par l'article 4bis, alinéa 1^{er} du Code du logement, inséré par le décret du 15 mai 2003, qui impose seulement que tout logement individuel ou collectif soit équipé d'au moins un détecteur en parfait état de fonctionnement.

Par ailleurs, il résulte de l'alinéa 3 de la disposition à l'examen que, si le nombre de détecteurs ⁽⁶⁾ ainsi requis est d'au moins quatre unités, les logements "dont le procès-verbal établissant la conformité de l'installation électrique aux dispositions du Règlement général sur les installations électriques est établi plus de six mois après l'entrée en vigueur (de l'arrêté en projet) (devront être) équipés d'une installation de détection automatique d'incendie du type centralisé".

L'alinéa 3 impose donc des critères relatifs non pas aux détecteurs, mais au type d'installation de détection.

Sur ces deux aspects de l'article 2 du projet, il convient de relever que la seule habilitation précise que comporte l'article 4bis précité est contenue dans son alinéa 2 qui dispose comme suit :

"On entend par détecteur d'incendie l'appareil de surveillance de l'air qui, selon des critères fixés par le Gouvernement, avertit par un signal sonore strident de la présence d'un niveau précis de concentration dans l'air de fumée ou de gaz dégagés par la combustion".

⁽⁵⁾ Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet aboutit, selon le nombre de niveaux comportant une pièce d'habitation et selon la surface utile des niveaux, soit à imposer un nombre de détecteurs déterminé, supérieur à un (par exemple, pour un logement constitué de trois niveaux de 80 m² de surface utile comportant chacun une pièce d'habitation), soit à ce qu'aucun détecteur ne doive être installé (par exemple pour un logement d'un seul niveau d'une surface utile inférieure à 80 m²). La fonctionnaire déléguée a toutefois exposé que l'intention est d'imposer en toute hypothèse un détecteur au moins par logement, ce nombre étant le cas échéant, selon le nombre de niveaux et la surface utile de ceux-ci, à multiplier selon les critères donnés par le texte en projet. L'intention ne serait donc pas de réduire les exigences prévues par le décret, mais d'y ajouter. Le dispositif ne traduit pas cette intention.

⁽⁶⁾ La fonctionnaire déléguée a précisé que le mot "capteurs" employé à l'article 2, alinéa 3, du projet est synonyme du mot "détecteur".

Cette disposition n'habilite nullement le Gouvernement à accroître les obligations imposées par le décret en terme de nombre de détecteurs par logement, ni à fixer des critères pour l'installation de détection.

Quant à l'alinéa 4 du même article *4bis*, il prévoit que "le Gouvernement fixe les conditions et les modalités de mise en oeuvre du présent article". Cette disposition est rédigée en des termes très généraux, de sorte qu'en réalité, elle se limite à rappeler le pouvoir général d'exécution des décrets conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Gouvernement ne peut se fonder sur ce pouvoir général pour ajouter aux obligations imposées par le décret en terme de nombre de détecteurs ou pour imposer l'installation d'un système de détection centralisé.

L'article 2 du projet est par conséquent dépourvu de fondement légal et doit être omis.

L'article 4, spécialement ses alinéas 2 et 3, doit être revu en conséquence.

Article 3

Le texte en projet est en défaut de fixer le "niveau précis de concentration dans l'air de fumée ou de gaz dégagés par la combustion", niveau que, comme mentionné à l'article *4bis*, alinéa 2, du Code wallon du logement, l'appareil de surveillance doit être capable de détecter. Sous réserve de l'observation précédente, le texte en projet sera complété afin de fixer ce critère.

Article 5

1. Afin de ne pas risquer de porter atteinte à l'égalité entre les personnes qui introduiraient la demande de dérogation prévue par la disposition en projet, et afin de ne pas vider de sa substance l'exigence de l'attestation visée par l'alinéa 1^{er}, seconde phrase, de cette disposition, il convient de définir la notion de "personne spécialisée en la

.../...

matière", ou, à tout le moins, de fixer des critères précis permettant de déterminer ces personnes.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

2. L'alinéa 3 de l'article 5 met en place un régime de décision implicite. Dès lors que pareil mécanisme a pour effet de faire échapper la décision concernée à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il ne peut être prévu que par ou en vertu d'une disposition de nature législative.

Une telle disposition fait défaut en l'espèce.

L'article 5, alinéa 3, du projet est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis.

Article 7

La disposition à l'examen se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de l'article 4bis, alinéa 2, seconde phrase, du Code wallon du logement.

Or, il n'appartient pas au Gouvernement de rappeler, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

Pareil procédé est en effet de nature à induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'article 7 sera donc omis.

Article 8

La disposition à l'examen met en place un régime "transitoire" pour les détecteurs achetés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Elle prévoit en effet que "les détecteurs d'incendie achetés avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté sont présumés répondre aux conditions posées par le présent arrêté".

Cette disposition ne peut être admise.

En effet, pour rappel, l'article 4*bis*, alinéa 2, première phrase, du Code wallon du logement est rédigé comme suit :

"On entend par détecteur d'incendie l'appareil de surveillance de l'air qui, selon des critères fixés par le Gouvernement, avertit par un signal sonore strident de la présence d'un niveau précis de concentration dans l'air de fumée ou de gaz dégagés par la combustion".

Il suit de cette disposition que la notion même de "détecteur", telle que définie par le législateur, dépend des critères qu'il revient au Gouvernement de fixer. Le législateur n'a pas laissé au Gouvernement le choix de fixer ou non ces critères. La disposition législative précitée est en effet rédigée en des termes tels qu'elle fait obligation au Gouvernement de fixer ceux-ci.

Par conséquent, si, a priori, rien ne paraît s'opposer à ce que, lorsqu'il fixe pareils critères, le Gouvernement organise un régime transitoire au bénéfice des personnes qui auraient investi dans l'achat de détecteurs avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, il ne peut, ce faisant, mettre en place un régime qui revient, en réalité, à ne fixer aucun critère pour ces détecteurs ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ En toute hypothèse, ce régime transitoire doit respecter la règle figurant à l'article 4*bis*, alinéa 1^{er}, du Code du logement aux termes duquel le détecteur d'incendie doit être "en parfait état de fonctionnement".

Or, c'est précisément à un tel résultat qu'aboutit la disposition à l'examen.

Celle-ci doit être revue en conséquence.

Observation finale

La longueur du projet d'arrêté ne justifie pas la division en chapitres.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS