

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.214/4

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 Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 11 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie", a donné le 16 mars 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"En effet, le projet d'arrêté ministériel entrera en vigueur avec effet rétroactif à la date du 1^{er} Mars 2005. Il abrogera l'arrêté ministériel précédent du 10 décembre 2003 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie.

L'entrée rétroactive des dispositions fonde l'urgence impérieuse. Cette rétroactivité est nécessitée par le souci de faire correspondre au plus près la date d'adoption par le Gouvernement du plan d'actions 2005-2007 et la mise en oeuvre de ces mesures. Ce rapprochement de ces deux dates est justifié pour éviter aux bénéficiaires de ces primes tout décalage entre l'information transmise par la presse des régimes de primes octroyées et le régime effectif en place.

Un tel décalage serait nuisible au point de vue du souci de transparence et de simplification administration.

L'urgence est également motivée afin d'éviter toute interruption dans l'octroi des primes aux particuliers entre les années 2004 et 2005."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Formalités préalables

1. De nombreuses dispositions de l'arrêté en projet et son annexe I contiennent des critères techniques d'octroi des primes qui seront versées aux bénéficiaires. Ces critères répondent à la notion de règles techniques au sens de 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.

Il ne ressort pas du dossier communiqué au Conseil d'État que le projet d'arrêté a été soumis à la Commission européenne en vertu de la directive 98/34/CE précitée.

L'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE précitée, oblige les États membres à communiquer immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, et à indiquer les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire ⁽¹⁾.

L'article 1^{er}, paragraphe 11, alinéa 1^{er}, de la directive 98/34/CE précitée définit une "règle technique" comme étant

"une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 10, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services".

⁽¹⁾ Arrêt du 2 août 1993, Commission/Italie – "Moteurs de bateaux de plaisance" (C-139/92, Rec. p. I-4707).

Selon la même disposition, alinéa 2, troisième tiret, constituent notamment des règles techniques de facto :

"les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services; ne sont pas concernées les spécifications techniques ou autres exigences ou les règles relatives aux services liées aux régimes nationaux de sécurité sociale."

La "spécification technique" est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 3, comme étant

"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, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité."

En outre, en vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE précitée, les États membres doivent communiquer non seulement le projet de texte contenant les règles techniques mais aussi le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées. L'objectif de cette disposition est de permettre à la Commission d'avoir l'information la plus complète possible pour qu'elle puisse exercer, de la manière la plus efficace possible, les pouvoirs qui lui sont conférés par la directive ⁽²⁾.

La Cour de justice a rappelé que le but de la directive 98/34/CE précitée n'est pas simplement d'informer la Commission, mais précisément, dans un dessein plus général, d'éliminer ou de restreindre les entraves aux échanges, d'informer les autres États des réglementations techniques envisagées par un État, d'accorder à la Commission et aux autres États membres le temps nécessaire pour réagir et proposer une modification permettant d'amoindrir les restrictions à la libre circulation des marchandises découlant de la mesure envisagée et de laisser à la Commission le temps nécessaire pour proposer une directive d'harmonisation ⁽³⁾.

⁽²⁾ Arrêt du 7 mai 1998, Commission/Belgique (C-145/97, Rec. p. I-2643), § 12.

⁽³⁾ Arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International (C-194/94, Rec. p. I-2201), §§ 40, 41, 50.

Il appartient à la Commission européenne, en vertu de la directive 98/34/CE précitée, d'apprécier le caractère significatif de l'influence exercée par les normes envisagées sur la composition, la nature ou la commercialisation des produits concernés.

Il se recommande donc de notifier l'arrêté en projet à la Commission européenne.

2. Le titre III concerne les primes octroyées aux personnes morales, aux indépendants et aux syndics d'immeubles.

Elles concernent donc également les communes. L'article 13, § 10, concerne les logements sociaux; l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les halls de sport et piscines, les bureaux et locaux scolaires, les locaux à usage hospitalier; l'article 19, les établissements scolaires de l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique, artistique et spécial.

En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis de ce conseil est requis au sujet, notamment, de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes et des communes.

Tel est le cas du projet d'arrêté, dès lors que la disposition qu'il contient s'inscrit dans le cadre d'une réglementation relative à l'octroi de subventions aux communes.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

Observations particulières

Préambule

1. Il n'y a pas lieu de viser le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

En effet, le fondement légal de l'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie se trouve, tant pour le gaz que pour l'électricité, dans l'article 37 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.

L'alinéa 1^{er} sera, dès lors, omis.

2. L'alinéa 3 du préambule vise l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, notamment l'article 7, 2°.

Il y a lieu d'écrire "notamment l'article 7, alinéa 2".

C'est, en effet, l'article 7, alinéa 2, qui constitue le fondement du projet d'arrêté puisqu'il dispose :

"Le Ministre détermine les modalités et la procédure d'octroi des primes visées à l'alinéa 1^{er}, 2°".

3. Il y a lieu de viser également l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 décembre 2003 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, notamment l'article 7, alinéa 2. Cet alinéa est identique à l'alinéa 2 de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement du 10 avril 2003 précité.

.../...

4. Il y a lieu de viser également, dans le préambule, l'arrêté ministériel du 10 décembre 2003 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie, que le projet modifie (article 39) et abroge (article 40).

5. Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 2°, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En conséquence, l'alinéa 7 du préambule doit être remplacé et reprendre l'entièreté de la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Le Conseil d'État se demande pour quelle raison viser spécifiquement le syndic qui n'est autre que l'organe de la personne morale que constitue la copropriété.

2. Le 7° définit l'habitation neuve comme étant un "bâtiment". De l'accord du représentant du ministre, il y a lieu de remplacer le mot "bâtiment" par le mot "habitation".

3. Le 8° manque de clarté dès lors qu'il utilise des notions qui se recoupent : un commerçant n'exploite-t-il pas une entreprise ? Une entreprise n'est-elle pas, en général, un commerçant (sauf l'entreprise agricole) ? Un indépendant n'est-il pas soit un commerçant soit un titulaire d'une profession libérale soit un agriculteur ?

Il ne faut pas confondre :

- 1° la classification économique des entreprises en trois secteurs (agricole, industriel et services);
- 2° la distinction entre activités commerciales et non commerciales (par exemple les entreprises agricoles ou les professions libérales) fondée sur l'article 2 du Code de commerce;
- 3° le statut social d'une personne (indépendant, salarié);
- 4° la distinction entre personnes physiques et personnes morales.

Dès lors que la notion d'immeuble de bureau ne semble utilisée qu'à l'article 16 relatif aux primes pour les travaux d'isolation réalisés par les indépendants, il semble que cette notion vise le lieu où l'indépendant exerce sa profession, à condition, conformément à l'article 1^{er}, 8°, alinéa 2, qu'en cas d'usage mixte, la partie réservée au logement ne dépasse pas 30 %.

L'article 16 serait ainsi une exception à l'article 12, § 1^{er}, qui dispose que :

"Dans le cadre du présent titre, les primes, à l'exception de celle visée à l'article 19, sont octroyées aux indépendants uniquement pour des travaux relatifs aux bâtiments ou locaux à usage exclusivement professionnel (...)".

En conclusion, il convient de revoir les articles 1^{er}, 8°, 12, § 1^{er}, et 16, ainsi que leur articulation afin d'énoncer de manière simple, claire et précise l'intention de l'auteur du projet.

Article 13

Au paragraphe 11, il ne peut être admis que le montant et les modalités d'octroi de la prime soient déterminés par convention conclue entre le ministre qui a l'énergie dans ses attributions et les bénéficiaires de la prime.

.../...

En effet, comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de nombreuses reprises, la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi sont précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique.

Entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans un texte réglementaire.

Article 34

La section de législation du Conseil d'État se demande si la référence à l'article 30 ne doit pas se lire comme visant l'article 33.

Article 35

Comme en a convenu le représentant du ministre, il y a lieu de viser, outre les "habitations", les "immeubles de bureau".

De même, selon le représentant du ministre, le mot "site" doit être remplacé par l'expression "unité technique d'exploitation".

Article 40

L'alinéa 2 doit faire l'objet d'un article distinct.

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 M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS