

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.989/4

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 3 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 11 avril 2005 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie", a donné le 29 mars 2006 l'avis suivant :

Examen du projet

Formalités préalables

1. Il ressort de la demande d'avis que l'accord du Ministre du Budget a été sollicité en date du 21 février 2006. Il appartient à l'auteur du projet de vérifier que l'accord du Ministre du Budget a bien été obtenu, et, dans la négative, de combler cette lacune.

2. Dans l'avis 38.214/4 donné le 16 mars 2005 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 11 avril 2005 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie, dont la modification est envisagée, la section de législation du Conseil d'État a souligné comme suit la nécessité de communiquer ce projet d'arrêté à la Commission européenne :

"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⁾.

(...)

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⁾.

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

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

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⁾.

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."

De nombreuses dispositions du texte actuellement en projet contiennent également des références à des normes techniques. Pour les raisons rappelées ci-dessus, il est dès lors recommandé de notifier l'arrêté en projet à la Commission européenne.

3. Dans l'avis 38.214/4, précité, la section de législation du Conseil d'État a également souligné, dans les termes suivants, la nécessité de soumettre le projet pour avis au Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne :

"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.

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

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

Cette obligation de recueillir l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne s'impose également en l'espèce, d'autant plus que l'arrêté projeté prévoit des règles particulières applicables aux sociétés de logement de service public (article 21 du projet), et que ces sociétés peuvent être constituées par les provinces et les communes (article 130 du Code wallon du logement institué par décret du 29 octobre 1998).

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire :

"Vu 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".

2. Les alinéas 4 et 6 ne procurent aucun fondement légal au projet. Ils doivent être omis.

3. À l'alinéa 9 (devenant l'alinéa 7), il convient d'écrire :

"(...) en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

.../...

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} doit être omis. En effet, lorsque plusieurs articles successifs d'un texte modifient un même texte antérieur, l'intitulé complet de ce dernier doit être rappelé uniquement dans la phrase liminaire du premier des articles modificatifs. La phrase introductive des articles suivants se limitera à mentionner "du même arrêté" ⁽⁴⁾.

Article 2

(devenant l'article 1^{er})

Il vaudrait mieux rédiger l'article comme suit :

"À l'article 4 de l'arrêté ministériel du 11 avril 2005 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie sont apportées les modifications suivantes :

a) Le paragraphe 1^{er} est complété par l'alinéa suivant :

«La chaudière doit également être conforme à l'arrêté royal du 8 janvier 2004 ...»

b) Le paragraphe 2 est complété par l'alinéa suivant :

«La chaudière doit également être conforme à l'arrêté royal du 8 janvier 2004 ...».

⁽⁴⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, n° 8.6.8 (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Article 3
(devenant l'article 2)

L'article devrait être rédigé de la manière suivante :

"L'article 5, § 2, du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

«§ 2. (...)»."

Article 4
(devenant l'article 3)

Il convient de clarifier dans quelle section du chapitre I^{er} du titre II de l'arrêté ministériel s'insère l'article *5bis* en projet. L'article du projet devrait être rédigé comme suit :

"Un article *5bis*, rédigé comme suit, est inséré dans la section 2 du chapitre I^{er} du titre II du même arrêté :

«Art. *5bis*. (...)»."

Article 5
(devenant l'article 4)

Il vaut mieux écrire :

"À l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté, les mots «pour autant que celle-ci soit accompagnée d'un rapport mentionnant les améliorations possibles portant sur l'enveloppe du bâtiment et que cette thermographie soit jointe à l'audit visé au § 1^{er}», sont supprimés".

Article 6
(devenant l'article 5)

1. Il faut sans doute écrire :

"L'article 8, § 4, du même arrêté est complété par un sixième tiret libellé comme suit :

«- d'une copie (...)»."

2. Il ressort de la "Note en communication au Gouvernement" ⁽⁵⁾ annexée à la demande d'avis que l'obligation de joindre à certaines demandes de primes "une copie des plans et des coupes du logement" vise à accélérer le traitement des dossiers, en évitant à l'avenir aux agents de l'administration de requérir eux-mêmes les plans de chaque dossier auprès des services d'urbanisme concernés.

Pour préciser le type de plans et coupes à joindre aux demandes de primes, il pourrait être utile d'ajouter, après les mots "une copie des plans et des coupes du logement", les mots "délivrée par l'administration de la commune où le logement est situé".

La même observation vaut pour les articles 7, 10 et 20 du projet, devenant respectivement les articles 6, 9 et 13.

Article 7
(devenant l'article 6)

La disposition apportant plusieurs modifications à l'article 9 de l'arrêté ministériel, il serait préférable de rédiger cet article comme suit :

"À l'article 9 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

a) dans le paragraphe 2, les mots «et à l'article 5*bis* » sont insérés après les mots «à l'article 5, §§ 1^{er} à 4»";

⁽⁵⁾ Bas de la page 2 de cette note.

b) dans le paragraphe 2, le tiret suivant est inséré entre les troisième et quatrième tirets :

«- (...)»;

c) il est ajouté un paragraphe 3 rédigé comme suit :

«§ 3. (...)»."

Article 8
(devenant l'article 7)

La disposition devrait être rédigée comme suit :

"À l'article 10 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

a) (...);

b) (...)."

Articles 11 à 17
(devenant l'article 10)

Lorsque plusieurs modifications sont apportées à un même article, il vaut mieux les grouper dans une disposition unique. Il est dès lors proposé de grouper les articles du projet dans un article 10 qui serait structuré comme suit :

"À l'article 13 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

a) le paragraphe 6, alinéa 1^{er}, est complété comme suit :

«La chaudière doit également être conforme à l'arrêté royal du 8 janvier 2004 ...»;

.../...

b) il est inséré un paragraphe *6bis*, rédigé comme suit :

«§ *6bis*. (texte prévu dans l'article 12 du projet)»;

c) il est inséré un paragraphe *6ter*, rédigé comme suit :

«§ *6ter*. (texte prévu dans l'article 13 du projet)»;

d) il est inséré un paragraphe *6quater*, rédigé comme suit :

«§ *6quater*. (texte prévu dans l'article 14 du projet - ce texte devrait être divisé en trois phrases : une première phrase relative à la prime de 250 euros, une deuxième phrase relative à la prime de 1500 euros et une troisième phrase relative aux conditions auxquelles l'octroi de chacune de ces primes est respectivement soumis)»;

e) il est inséré un paragraphe *6quinquies*, rédigé comme suit :

«§ *6quinquies*. (texte prévu dans l'article 15 du projet)»;

f) il est inséré un paragraphe *6sexies*, rédigé comme suit :

«§ *6sexies*. (texte prévu dans l'article 16 du projet)»;

g) le paragraphe 10, alinéa 5, est remplacé par l'alinéa suivant :

«(texte prévu dans l'article 17 du projet)»."

La numérotation des dispositions subséquentes sera modifiée en conséquence.

Article 18
(devenant l'article 11)

Il vaut mieux écrire :

"Dans l'article 14, § 2, du même arrêté, les alinéas 4 et 5 sont remplacés par l'alinéa suivant :

«(...)»."

Article 19
(devenant l'article 12)

Plusieurs modifications étant apportées à l'article 16 de l'arrêté ministériel, l'article du projet serait mieux rédigé comme suit :

"À l'article 16 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

- a) dans le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots «des coefficients globaux de transmission» sont remplacés par les mots «un coefficient global de transmission»;
- b) dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots «des coefficients globaux de transmission» sont remplacés par les mots «un coefficient global de transmission»."

Article 20
(devenant l'article 13)

L'article du projet apporte des modifications à deux dispositions distinctes de l'arrêté ministériel, respectivement à l'article 23 et à l'article 29. Il vaut mieux limiter l'article du projet aux seules modifications apportées à l'article 23 de l'arrêté ministériel, et consacrer une disposition distincte à la modification apportée à l'article 29 de l'arrêté ministériel.

.../...

Il est suggéré de rédiger l'article 20 (devenant l'article 13) comme suit (l'article 23 n'étant pas subdivisé en paragraphes, la référence à un "§ 1^{er}" de cette disposition doit être omise) :

"À l'article 23 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

a) l'alinéa 1^{er} est remplacé par l'alinéa suivant :

«En ce qui concerne les primes visées à l'article 13, §§ 6*bis* à 9, le dossier introduit par le demandeur à l'administration est constitué :»;

b) il est inséré entre le troisième et le quatrième tiret un tiret libellé comme suit :

«- (...)»."

Article nouveau
(devenant l'article 14)

Le dernier paragraphe de l'article 20 du projet devrait constituer un article nouveau rédigé comme suit :

"Art. 14. L'article 29 du même arrêté est complété par un cinquième tiret rédigé comme suit :

«- d'une copie (...)»."

Article 21
(devenant l'article 15)

Les mots "dans la mesure des crédits disponibles affectés aux dossiers introduits par les sociétés de logement de service public dans le Plan d'action approuvé par le Gouvernement wallon" ne paraissent pas avoir leur place dans l'alinéa 1^{er} de l'article 37*bis* en projet, mais bien dans le dernier alinéa de cette disposition (voir les observations formulées sous le point 4 ci-après).

.../...

2. À l'alinéa 2 *in fine*, il est inutile de préciser les mots "de l'arrêté ministériel", qui seront donc omis.

3. L'alinéa 4 est rédigé dans les termes suivants :

"Si le dossier est déclaré non recevable, la société de logement de service public dispose d'un mois prenant cours à dater de l'envoi de l'accusé de réception de l'administration pour fournir les éléments manquants."

Cette disposition applique, en matière de notification d'un acte administratif faisant courir un délai, la "théorie de l'émission". Or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour d'arbitrage ⁽⁶⁾. Il y a lieu de lui substituer la "théorie de la réception".

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

4. À l'alinéa 5 *in fine*, sont utilisés les termes "caractère complet du dossier", alors que dans l'alinéa 7 *in fine*, il est question de "caractère recevable de la demande". Les deux formulations semblant avoir la même portée dans l'article 37bis projeté, il conviendrait d'harmoniser la terminologie utilisée.

5. Dans la dernière phrase du dernier alinéa, au lieu d'écrire "la promesse d'octroi est réputée n'avoir jamais été notifiée", il est préférable d'écrire "la promesse d'octroi devient caduque".

⁽⁶⁾ C.A., arrêt 170/2003 du 17 décembre 2003 et note d'observations J.-Fr. Van Drooghenbroeck, "Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception", J.T, 2004, p. 47, et plus récemment, C.A., arrêt 43/2006 du 15 mars 2006, B.10 à B.12.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN