

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.781/4
DU 5 JUIN 2007

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 10 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la révision du règlement technique pour la gestion des réseaux de distribution de gaz et l'accès à ceux-ci", a donné l'avis suivant :

(*) Par lettre du Ministre du 24 avril 2007.

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 suivantes.

Observations générales

1. Le projet examiné vise à porter exécution à l'article 14 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz (ci-après dénommé : le décret), modifié par le décret-programme du 18 décembre 2003. Cet article dispose :

"Art. 14. En concertation avec les gestionnaires de réseaux, la CWAPE propose un règlement technique unique pour la gestion et l'accès aux réseaux de distribution. Le règlement technique est approuvé par le Gouvernement et publié au Moniteur belge. Il définit notamment :

- 1/ les exigences techniques minimales pour le raccordement au réseau d'installations de production, de simple connexion ou d'interconnexion, ainsi que les délais de raccordement;
- 2/ les exigences techniques minimales pour l'établissement des infrastructures du réseau et pour les conduites directes;
- 3/ la procédure et les règles complémentaires concernant la demande d'accès au réseau introduite par les fournisseurs et intermédiaires, en ce compris les délais dans lesquels le gestionnaire du réseau doit répondre aux demandes d'accès au réseau;
- 4/ les règles opérationnelles auxquelles le gestionnaire du réseau est soumis dans sa gestion technique des injections et prélèvements et dans les actions qu'il doit entreprendre en vue de remédier aux problèmes pouvant compromettre la sécurité et la continuité d'approvisionnement ainsi que des mesures à prendre en vue d'assurer une sécurité technique optimale visant l'élimination des fuites de gaz et des explosions;
- 5/ les services auxiliaires que le gestionnaire du réseau doit mettre en place;
- 6/ les informations et données à fournir par les utilisateurs du réseau au gestionnaire de ce réseau;

.../...

- 7/ les informations à fournir par le gestionnaire du réseau aux gestionnaires des autres réseaux du gaz avec lesquels ledit réseau est interconnecté, en vue d'assurer une exploitation sûre et efficace, un développement coordonné et l'interopérabilité des réseaux interconnectés;
- 8/ la priorité à donner au gaz issu de renouvelables, ainsi qu'au gaz fatal pour autant qu'ils soient compatibles avec le gaz du réseau.
- 9/ les modalités et conditions de mise à disposition d'installations de l'utilisateur au profit du gestionnaire de réseau afin d'assurer la sécurité de son réseau."

L'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/, du décret précité, donne également compétence à la CWAPE pour élaborer le règlement technique en concertation avec les gestionnaires des réseaux.

L'intention du législateur décrétoal en ce qui concerne la détermination de l'autorité habilitée à adopter le règlement technique est éclairée et mieux exprimée par le commentaire de l'article 14 précédant le projet du décret précité :

"Le règlement technique pour la gestion et l'accès au réseau est établi par la CWAPE en concertation avec les gestionnaires de réseaux. Afin de ne pas créer de disparités entre régions, l'élaboration des règlements techniques envisagés devrait se faire de manière concertée entre les régions." ⁽¹⁾.

2. Le projet soumis à la section de législation contient en la forme réglementaire des dispositions qui ont le caractère de règlement technique au sens des articles 14 et 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/, du décret, mais aussi des dispositions qui, selon le préambule du projet, règlent des matières traitées aux articles 16, 17 et 29 du décret.

3. Les dispositions du projet qui sont appelées à former le règlement technique au sens des articles 14 et 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/, du décret, ne relèvent pas de la compétence du Gouvernement. Elles doivent être adoptées par la CWAPE et approuvées par celui-ci.

⁽¹⁾ Doc. parl., CRW, 2001-2002, n/ 398.

En conséquence, ces dispositions doivent être omises du projet dans sa forme actuelle et donner lieu à un arrêté distinct du Gouvernement wallon approuvant le règlement technique préalablement adopté par la CWAPE ^{(2) (3) (4) (5)}.

-
- ⁽²⁾ Dans le même sens, voir l'avis 36.979/4 donné le 16 avril 2004 par la section de législation sur le projet devenu l'arrêté du 18 novembre 2004 que l'article 200 du projet examiné abroge; *mutatis mutandis* voir aussi, dans le secteur de l'électricité, l'avis 41.600/4 donné le 11 décembre 2006 par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la révision du règlement technique pour la gestion du réseau de transport local d'électricité en Région wallonne et l'accès à celui-ci".
- ⁽³⁾ Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que, comme la section de législation l'a déjà observé lors de l'examen de projets tendant à régler des matières similaires, les questions relatives au droit de propriété (propriété des installations, "expropriations", servitude, etc.), aux principes fondamentaux du droit des obligations, à la réglementation des contrats, aux pouvoirs dont dispose le gestionnaire du réseau, aux frais supportés par les utilisateurs du réseau, doivent être réglées, au moins quant à leurs principes, par décret et dans le respect des règles répartitrices de compétence entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées.
- ⁽⁴⁾ Sur la compétence propre de la CWAPE en la matière et sur la portée du pouvoir d'approbation par le Gouvernement wallon d'un règlement technique élaboré par la CWAPE, voir également l'avis 41.600/4, précité. Voir aussi, par analogie, l'avis 26.708/3, donné le 9 décembre 1997, sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 janvier 1998 portant approbation du règlement de stage de l'Institut professionnel des comptables.
- ⁽⁵⁾ Comme l'a par ailleurs rappelé à diverses reprises la section de législation, un arrêté d'approbation s'apparente à un acte de haute tutelle administrative et n'est pas un acte réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il échappe en conséquence à la compétence d'avis de la section de législation du Conseil d'État (Voir notamment : l'avis 25.036/8, donné le 1^{er} avril 1996, sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand "houdende organisatie van de Vlaamse Opera en de regeling van de rechtspositie van het personeel"; l'avis 26.708/3 précité et l'arrêt C.E. n/ 105.673, du 19 avril 2002; l'avis 34.224/4, donné le 22 octobre 2002, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990 portant approbation des statuts de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles"; l'avis 39.618/4, donné le 16 janvier 2006 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 18 mars 2006 portant approbation du règlement du Conseil d'Administration de Belgocontrol fixant les modalités de suspension de services en cas de non-paiement des redevances visées à l'article 172 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques; l'avis 34.623/2, donné le 22 janvier 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2003 portant approbation de la liste des études telles que visées à l'article 11, § 4 du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques; l'avis 34.624/2, donné le 22 janvier 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2003 portant approbation de la liste des programmes telle que visée à l'article 19, alinéa 4, du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques; l'avis 39.999/4, donné le 5 avril 2006, sur un projet d'arrêté royal "portant approbation de la convention fixant les conditions pour le congé précédant la mise à la retraite à LA POSTE".

4. Les dispositions qui ne relèvent pas du règlement technique visé à l'article 14 du décret doivent, par contre, être reprises dans un arrêté distinct du Gouvernement wallon, de portée réglementaire cette fois, au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées.

Comme le confirme le délégué du ministre, aucune disposition du projet ne met cependant en oeuvre les articles 16 et 17 du décret.

Par contre, les articles 28 à 32 du projet exécutent, en partie, l'habilitation contenue à l'article 29, § 2, du décret en ce qu'ils prévoient des règles relatives à la procédure d'octroi des autorisations de construction de nouvelles lignes directes. Ces articles doivent donc effectivement être adoptés par le Gouvernement wallon sur avis de la CWAPE et sont de portée réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées.

5. Compte tenu des observations qui précèdent, la section de législation du Conseil d'État limite son examen aux articles 28 à 32 et 200 du projet qui lui est soumis.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de ne mentionner que l'article 29 du décret.

2. Conformément à l'article 29, § 2, alinéa 1^{er}, du décret, il convient expressément de viser au préambule l'avis de la CWAPE.

Dispositif

Articles 28 à 32

1. Pour procurer exécution à l'article 29 du décret, les dispositions examinées doivent être complétées par des dispositions concernant, d'une part, les critères d'octroi des autorisations conformément à l'article 29, § 2, du décret et, d'autre part, les droits et obligations du titulaire de l'autorisation, conformément à l'article 29, § 1^{er}, du décret.

2. Il convient que l'auteur du projet s'assure également, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que l'habilitation qui a été donnée au Gouvernement par l'article 29, § 2, alinéa 1^{er}, du décret, de fixer la redevance à payer pour l'examen du dossier, a bien été mise en oeuvre.

3. Compte tenu de leur caractère autonome, les articles du projet doivent également être complétés par les dispositions complémentaires nécessaires à leur bonne compréhension ⁽⁶⁾.

Article 200

Compte tenu des observations générales qui précèdent, il n'y a lieu d'abroger que les articles 27 à 31 de l'arrêté du Gouvernement du Gouvernement wallon du 18 novembre 2004. Les autres dispositions du même arrêté feront l'objet d'un arrêté distinct d'abrogation, pris simultanément avec l'arrêté d'approbation du nouveau règlement technique pour la gestion des réseaux de distribution de gaz et l'accès à ceux-ci.

⁽⁶⁾ Voir, notamment, la définition des abréviations "R.T. GAZ", "URD" et "GRD".

Cet arrêté d'abrogation a une portée réglementaire, au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et devra, en conséquence, être soumis pour avis de la section de législation du Conseil d'État.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE