

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.921/4
DU 21 MAI 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 25 avril 2007, 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 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 suivantes.

Formalités préalables

1. 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

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

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⁾.

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 y a lieu de notifier l'arrêté en projet à la Commission européenne, préalablement à son adoption, laquelle doit être reportée au terme du délai prévu à l'article 9 de la directive 98/34/CE précitée ⁽⁴⁾.

2. 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 syndicats d'immeubles.

⁽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.

⁽⁴⁾ Voir également l'avis 39.989/4 donné le 29 mars 2006 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 mai 2006 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, l'observation n° 2 relative aux formalités préalables.

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."

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 en matière de logements sociaux (article 12, e) et f) du projet, modifiant l'article 13, § 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 11 avril 2005), que les logements sociaux sont gérés par les sociétés de logement de service public, et que ces dernières peuvent être constituées par les provinces et les communes (articles 130 et 131 du Code wallon du logement institué par décret du 29 octobre 1998).

Observation générale

Le projet mentionne à plusieurs reprises des "formulaires disponibles auprès de l'administration", ainsi que l'attestation "«Construire avec l'Energie» et ses annexes, délivrée par la Région wallonne". Ces désignations sont trop imprécises pour figurer dans un texte produisant des effets de droit.

Il convient en fonction de leur contenu, soit d'annexer ces formulaires et attestations au texte en projet, soit d'identifier avec précision le texte légal ou réglementaire qui le définit, soit d'habiliter l'autorité compétente à les établir.

Ces formulaires et attestations n'ayant pas été communiqués à la section de législation du Conseil d'État, celle-ci se trouve dans l'impossibilité de donner un avis sur leur nature et la méthode à suivre pour les adopter.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 2

À la fin de l'alinéa 2, il convient d'écrire :

"notamment l'article 25*bis*, alinéa 2, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2006".

Alinéa 3

À la fin de l'alinéa 3, il convient d'écrire :

"notamment l'article 29*bis*, alinéa 2, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2006".

Alinéa 4

La date du troisième arrêté modificatif de l'arrêté ministériel du 11 avril 2005, précité, n'est pas le 15 janvier 2007 mais le 24 janvier 2007. L'alinéa 4 du préambule doit être rectifié en conséquence.

Alinéa 5

Il convient d'écrire, non pas "avis de l'inspection des Finances", mais "avis de l'inspecteur des finances".

La date de cet avis doit être précisée dans l'alinéa 5.

Alinéa 6

La date de l'accord du Ministre du Budget doit également être précisée.

Alinéa 7 nouveau (à insérer)

Il convient d'insérer un nouvel alinéa, devenant l'alinéa 7, mentionnant l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne et la date à laquelle cet avis aura été donné.

Alinéa 7 (devenant alinéa 8)

Le numéro et la date de l'avis du Conseil d'État doivent être précisés dans l'alinéa 7 (devenant l'alinéa 8).

DispositifArticle 5

1. Au point a), les mots "aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 du paragraphe 1^{er}" doivent être remplacés par les mots "au § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2 et 3".

À ce même point a), les mots "le montant" doivent être insérés avant les mots "50 %".

2. Au point b), les mots "à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, les termes" doivent être remplacés par les mots "au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots".

À ce même point b), les mots "par les termes suivants" doivent être remplacés par les mots "par les mots".

3. Au point c), la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"le § 1^{er} est complété par l'alinéa suivant :".

4. Au point d), la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"le § 2 est complété par l'alinéa suivant :".

5. Au point e), les mots "Dans le paragraphe 3," doivent être remplacés par les mots "au § 3,".

Article 6

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de préciser la date de l'arrêté qui a inséré l'article 5*bis* dans l'arrêté modifié.

2. Le point a) doit être rédigé comme suit :

"Au § 2, les mots «au projet de norme pr_» sont remplacés par les mots «à la norme NBN»."

3. Au point b), *initio*, il y a lieu d'écrire "§ 3" au lieu de "paragraphe 3".

4. Au lieu d'écrire, au point c), "Il est inséré un paragraphe 6 rédigé comme suit", il convient d'écrire "Il est ajouté un § 6 rédigé comme suit : «§ 6 [...] [la suite comme au projet]»".

Article 9

1. Au dernier alinéa du paragraphe 5, le mot "listées" sera remplacé par le mot "énumérées".

2. Au lieu d'écrire "seront conformes aux normes en vigueur", il y a lieu d'écrire "seront établies conformément aux normes en vigueur" (si telle est bien l'intention de l'auteur du projet).

3. La section de législation se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "test d'étanchéité «blowerdoor»", visés au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 3/, en projet.

Le texte devra, le cas échéant, être complété sur ce point.

Article 12

L'auteur du projet est invité à vérifier si les termes "à la norme", figurant à la fin du point a), ne doivent pas être complétés pour mieux identifier de quelle norme il s'agit ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Cfr l'article 6, a), du projet.

Article 14

La section de législation se demande s'il ne convient pas de préciser que ne sont pas cumulables avec la prime octroyée dans le cadre du programme AMURE, les primes octroyées dans le cadre du présent arrêté.

Article 24

En ce qui concerne les rétroactivités que l'article 24 envisage de donner au projet, il y a lieu de rappeler que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

L'auteur du projet doit être en mesure de pouvoir justifier les rétroactivités envisagées à l'article 24 au regard des principes rappelés ci-dessus.

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 Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE