

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.635/2/V
DU 26 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Développement durable et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 29 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 novembre 2003 visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire", 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 ci-après.

Formalités préalables

1.1. Il y a lieu d'examiner si le projet contient des "règles techniques" au sens de l'article 8, paragraphe 1, 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" qui 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, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit. Ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet ⁽¹⁾.

L'article 1^{er}, 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⁾ CJCE 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}, 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".

Les "autres exigences" sont définies à l'article 1^{er}, 4), comme étant :

"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".

Les "règles relatives aux services", ne concernent que les "services de la société de l'information" (article 1^{er}, 5)), ce qui n'est pas le cas des installateurs de chauffe-eau solaires.

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⁾.

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.

1.2. L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1/, du projet dispose notamment que le capteur doit répondre aux exigences de respect de la norme européenne applicable et que le ministre peut ajouter des exigences de respect des normes européennes pour d'autres éléments du système.

Dès lors qu'il est seulement fait référence aux normes européennes, cette disposition entre dans le champ de l'exception prévue à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive (simple information).

⁽²⁾ CJCE 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.

1.3. Le même article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1/, du projet habilite le ministre à exiger le respect de normes plus contraignantes que les normes européennes. Si le ministre devait faire usage de cette habilitation, l'arrêté ministériel devrait être communiqué à la Commission européenne.

1.4. En vertu de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 2/, du projet, il faut que

"pour les installations individuelles, le dimensionnement de l'installation permette une fraction solaire de minimum 60 %. Le Ministre peut augmenter le niveau de cette fraction solaire;"

Le dimensionnement de l'installation peut être considéré comme une spécification technique au sens de la directive communautaire précitée et doit être à ce titre communiqué à la Commission.

1.5. En vertu de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 3/ du projet, il faut que

"le système atteigne un niveau minimum de performance globale. Ce niveau minimum est déterminé par le respect de conditions relatives notamment à l'orientation du capteur et au système de comptage équipant l'installation".

L'orientation des capteurs, à la différence des dimensions de l'installation, peut être considérée comme n'entrant pas dans le champ d'application de la directive. Il n'y a pas lieu de consulter la Commission sur ce point.

Par contre, les normes concernant le système de comptage, sont bien des règles techniques. Si le projet devait être complété pour fixer ces normes, il devrait être communiqué à la Commission.

1.6. L'article 13, paragraphe 2, de la directive 2009/28 CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 "relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE dispose que

"Les États membres définissent clairement les spécifications techniques éventuelles à respecter par les équipements et systèmes d'énergie renouvelable pour

.../...

bénéficier des régimes d'aide. Lorsqu'il existe des normes européennes, comme les labels écologiques, les labels énergétiques et autres systèmes de référence technique mis en place par les organismes de normalisation européens, ces spécifications techniques sont exprimées par référence à ces normes. Ces spécifications techniques n'imposent pas le lieu de certification des équipements et des systèmes et ne devraient pas constituer un obstacle au fonctionnement du marché intérieur".

Cette disposition ne dispense pas d'une notification à la Commission lorsque celle-ci doit avoir lieu en vertu de la directive 98/34 ⁽⁴⁾ et ce d'autant que, comme c'est le cas en l'espèce, le projet examiné permet au ministre d'adapter et donc de s'écarter des normes européennes.

2. 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 ⁽⁵⁾.

Le projet a été soumis au Conseil supérieur qui se prononcera le 14 septembre prochain.

Mention de l'avis devra être faite dans le préambule de l'arrêté.

Si à la suite de cette consultation le texte du projet était remanié, il devrait être soumis à nouveau pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

⁽⁴⁾ Il est à noter que le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 novembre 2003 visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire, abrogé par le projet, avait été notifié à la Commission européenne.

⁽⁵⁾ Les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} juillet 1993 ont été remplacés par l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative. Toutefois, l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par le Gouvernement et au plus tard à la date du renouvellement intégral des mandats des membres de ces organismes (en ce qui concerne le Conseil supérieur, après les prochaines élections communales).

Observation générale

Les subdivisions du projet doivent porter la mention "chapitre 1^{er}, chapitre 2, chapitre 3, etc."

Observations particulières

Préambule

1. Les considérants doivent figurer après la mention des formalités obligatoires.

2. L'accord du Ministre du Budget ne figure pas au dossier. Cette lacune doit être comblée.

3. Au dernier visa, il y a lieu d'écrire :

"Vu l'avis 48.635/2/V du Conseil d'État, donné le 26 août 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973".

Dispositif

Article 1^{er}

1. En vertu du 2/, les personnes de droit public et les organismes non commerciaux ayant bénéficié d'une subvention à l'investissement portant sur l'installation d'un chauffe-eau solaire dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant

.../...

l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, n'entrent pas dans le champ d'application de l'arrêté.

Toutefois, les autres personnes physiques ou morales peuvent, en vertu de l'article 7 du projet, cumuler les subventions dans la mesure où le montant total perçu n'excède pas 75 % du montant total de l'investissement.

Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir justifier cette différence de traitement.

2. Le 8/ renvoie aux dispositions relatives au calcul du niveau K sans toutefois définir ce qu'est le "niveau d'isolation thermique global K". Cette lacune doit être comblée.

3. Le 9/ mentionne "l'article 530, 18) *sub* article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 2008 déterminant la méthode de calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments".

L'article 530, 18), est l'article 530,18), du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. Cet article renvoie à son tour aux "annexes I et II".

Il y a lieu, dès lors, de viser directement ces annexes.

4. Le 10/ mentionne "le document visé à l'article 237/1, 12/ *sub* article 10 du décret-cadre du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments".

Il y a lieu de viser directement l'article 237/1, 12/, du Code.

.../...

Article 2

Le paragraphe 1^{er} doit constituer l'article 1^{er} du projet. La numérotation des articles devra être revue en conséquence.

Au paragraphe 2, il y a lieu dans la phrase liminaire de l'alinéa 1^{er} de supprimer le membre de phrase "et sans préjudice de la demande éventuelle d'un permis d'urbanisme, conformément au Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, et en particulier ses articles 262 et 263". Pareil rappel étant inutile et susceptible d'entraîner des erreurs.

Article 3

À l'article 3, § 1^{er}, 1/ et 2/, et au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, devenant 1/, il est question d'une demande de permis d'urbanisme. Sans doute faut-il entendre par là, le permis d'urbanisme relatif à l'installation d'un chauffe-eau solaire. Si par contre il s'agissait d'une demande de permis de bâtir relative à l'immeuble, il faudrait en tout cas régler le cas où l'immeuble ne devait, à l'époque de sa reconstruction, pas faire l'objet d'un permis de bâtir.

Article 4

Au paragraphe 4, il serait plus simple d'écrire : "Pour les installations visées aux paragraphes 2 et 3 , une copie de l'audit justifiant ... (la suite comme au projet)".

Article 5

Dans la phrase introductive, il y a lieu d'écrire, *in fine* "dans le délai fixé par le ministre".

Il serait cependant préférable de fixer directement ce délai dans l'arrêté du Gouvernement.

.../...

En tout état de cause, il y a lieu de préciser dans l'arrêté que l'introduction des documents se fait postérieurement à la réalisation des travaux.

Article 6

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire "visée" et non "visé".

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il y a lieu d'écrire : "il est procédé" et non "il sera procédé".

Article 8

1. Le paragraphe 2 dispose que le ministre statue sur la demande d'agrément "après avis de l'administration".

L'administration n'est pas une entité distincte du ministre. Il n'y a dès lors pas lieu, dans un texte réglementaire, de décrire les rapports entre le ministre et son administration.

Les mots "après avis de l'administration" seront dès lors omis.

Pour la même raison, aux paragraphes 4 et 5, il n'y a pas lieu de préciser que l'administration "propose au Ministre, le cas échéant, un retrait d'agrément en qualité d'installateur agréé".

2. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de préciser que le ministre est celui qui a en charge l'énergie, puisque cela résulte déjà de l'article 1^{er}, 1/.

3. Aux paragraphes 4 et 5, il y a lieu d'écrire "Lorsque l'administration constate (...) elle convoque l'installateur en vue de son audition".

.../...

Dès lors, les mots "après avoir invité l'installateur à être entendu" sont inutiles et seront omis.

Article 9

Les dispositions visées au préambule ne fournissent aucun fondement pour pouvoir établir une redevance.

L'article 9 doit, dès lors, être omis.

Article 10

Le Conseil d'État suppose que la durée de l'agrément conservé est celui fixé par l'article 6, § 2, alinéa 2, première phrase, de l'arrêté du Gouvernement du 27 novembre 2003 visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire, à savoir deux ans, et qu'ensuite le renouvellement aura lieu conformément au nouvel arrêté.

Il y a lieu de le préciser.

Article 11

Il y a lieu d'écrire "Par dérogation à l'article 8".

Article 12

La première phrase de l'article 12 doit trouver sa place avant l'article 10, dans un chapitre intitulé "Disposition abrogatoire".

La seconde phrase de l'article 12, qui est une disposition transitoire, doit trouver sa place dans un article distinct.

.../...

Article 13

Il y a lieu d'écrire : "Le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Cet article exécutoire doit trouver sa place après le fixant vigueur.

Annexes

La mention "Vu pour être annexe à l'arrêté ..." doit figurer sous les annexes et non en tête de celles-ci.

En outre, les annexes doivent porter les mêmes signatures que l'arrêté auquel elles sont jointes.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN