

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.064/4
DU 22 DÉCEMBRE 2010

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 Développement durable et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 17 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel « portant diverses mesures d'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire », a donné 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 :

« Considérant le fait que l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010 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 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011;

Considérant que le régime juridique prévu par l'arrêté du Gouvernement wallon précité ne pourra pleinement déployer ses effets que lorsque le Ministre en charge de l'énergie aura précisé et détaillé les dispositions dudit arrêté;

Considérant qu'une publication et une entrée en vigueur du présent arrêté ministériel à une date postérieure au 1^{er} janvier 2011 constituerait un vide juridique préjudiciable, aux bénéficiaires de la prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire ainsi qu'aux installateurs de chauffe-eau solaires. Qu'une entrée en vigueur rétroactive de cet arrêté ministériel serait par ailleurs incompatible avec le principe de la sécurité juridique;

Considérant que les destinataires de la norme doivent être en mesure de s'adapter aux nouvelles conditions dès aujourd'hui, en vue de l'accomplissement des travaux éligibles ».

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 48.635/2/V, donné le 26 août 2010, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010 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, que l'arrêté

ministériel en projet vise à exécuter, la section de législation du Conseil d'État a souligné la nécessité de communiquer à la Commission européenne les « règles techniques » au sens de l'article 8, paragraphe 1^{er}, 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 » (ci-après la directive 98/34/CE) ¹.

Dans cet avis, la section de législation a notamment souligné que si le Ministre fait usage de l'habilitation qui lui est conférée, d'exiger le respect de normes plus contraignantes que les normes européennes, l'arrêté d'exécution doit être communiqué à la Commission européenne ². La section de législation a encore souligné que constituent des « règles techniques », au sens de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 98/34/CE, notamment les normes concernant le système de comptage, visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010, précité ³.

Interrogé sur la question de savoir si le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010, précité, avait été communiqué à la Commission européenne conformément à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 98/34/CE, le délégué du ministre a répondu par la négative. Selon le délégué, une telle communication ne s'imposait pas parce que l'arrêté en question se borne à faire application des normes européennes, sans imposer de normes plus contraignantes.

Selon le délégué du ministre, la communication préalable du projet à l'examen s'impose tout aussi peu, pour les mêmes raisons. Quant aux dispositions contenues notamment dans l'article 2, § 2, 2^o, et dans l'article 5, du projet, elles ne contiendraient pas de normes techniques mais concerneraient la seule mise en œuvre des installations en cause.

Cette argumentation ne peut être retenue car diverses dispositions de l'arrêté en projet, notamment celles auxquelles le délégué du ministre a renvoyé, comportent des règles techniques relatives à différentes composantes de l'installation, règles qui ne se limitent pas à simplement renvoyer à des normes internationales ou européennes au sens de la directive 98/34/CE.

L'arrêté ministériel en projet doit donc être communiqué préalablement à la Commission européenne.

¹ Voir, dans cet avis, la première observation relative aux formalités préalables.

² Avis 48.635/2/V, précité, formalités préalables, point 1.3.

³ Avis 48.635/2/V, précité, formalités préalables, point 1.5.

2. Interrogé sur la question de savoir si le projet ne devait pas recueillir l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget, le délégué du ministre a fait valoir que l'arrêté ministériel projeté ne comportait pas d'implications financières autres que celles découlant déjà de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010, précité, auquel le projet donne exécution. L'accomplissement des formalités en cause ne s'imposerait donc pas en l'espèce.

Si cette argumentation peut être suivie en ce qui concerne l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, il n'en va pas de même concernant l'accord du Ministre du Budget et l'avis de l'Inspecteur des Finances en vertu des articles 5, 3° et 14, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire dans la mesure où le projet a pour objet d'édicter des règles organiques concernant l'octroi des subventions.

Observations particulières

Intitulé

Il y a lieu de préciser la date de l'arrêté du Gouvernement wallon qui y est mentionné à savoir « le 21 octobre 2010 ».

Préambule

Alinéa 2

L'alinéa 2 du préambule sera complété par l'indication des dispositions précises qui fondent la compétence du Ministre d'adopter l'arrêté en projet ⁴.

Alinéa 3 nouveau

Dans un alinéa 3 nouveau, il sera fait mention de l'accomplissement de la formalité préalable que constitue la communication à la Commission européenne requise par l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 98/34/CE ⁵.

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.2, a), 2.

⁵ *Ibid.*, formule F 3-4-2.

Alinéas 4 et 5 nouveaux

Il est renvoyé à l'observation n° 2 sur les formalités préalables.

Alinéa 6 nouveau

Il convient de rappeler que, selon l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 2°, de cette disposition, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis est reproduite dans le préambule de l'arrêté. Il convient dès lors d'insérer dans le préambule un alinéa 4 nouveau, débutant par les mots « Vu l'urgence motivée par ... », et reproduisant la motivation de l'urgence telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis ⁶.

Alinéa 3 (devenant alinéa 7)

L'avis du Conseil d'État sera mentionné comme suit ⁷ :

« Vu l'avis 49.064/4 du Conseil d'État, donné le 22 décembre 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

DispositifArticle 1^{er} nouveau

Le projet participant de la transposition 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, il convient d'en faire mention dans l'arrêté en projet, conformément à l'article 27, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de cette directive.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 36.2.a).

⁷ *Ibid.*, formule F 3-5-3.

Par conséquent, il y a lieu, d'insérer dans le projet un article 1^{er} mentionnant que l'arrêté ministériel projeté transpose partiellement l'article 13 de la directive 2009/28/CE, précitée ⁸.

La numérotation des dispositions subséquentes sera modifiée en conséquence.

Article 1^{er} (devenant article 2)

Les 3° à 7° doivent être omis ces définitions étant déjà prévues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010 précité ⁹, elles sont inutiles.

Article 2 (devenant article 3)

1. Dans la phrase liminaire de l'article 2, § 1^{er} (devenant l'article 3, § 1^{er}), il convient d'écrire :

« En exécution de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, de l'arrêté : ».

2. Dans la phrase liminaire du paragraphe 2, au lieu d'écrire « visé à l'article 3, 3°, de l'arrêté », il convient d'écrire :

« visé à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté ».

Article 3 (devenant article 4)

1. Dans la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}, au lieu d'écrire « de l'article 4, § 2, de l'arrêté », il convient d'écrire :

« de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, de l'arrêté ».

⁸ *Ibid.*, formule F 4-1-2-1. Voir aussi l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010, précité.

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 80.

2. Invité à préciser dans quelles dispositions exactes de « l'arrêté primes » étaient fixés les niveaux Ew et d'isolation thermique globale K, auxquels il est fait référence au paragraphe 1^{er}, 2°, ainsi qu'au paragraphe 2, 2°, le délégué du ministre a indiqué que « l'arrêté primes » actuellement en vigueur ne contenait pas de définition de ces valeurs. Les paragraphes 1^{er}, 2° et 2, 2°, anticiperaient sur une version future de « l'arrêté primes », actuellement en voie d'élaboration, dans laquelle ces niveaux seraient définis. Les paragraphes 1^{er}, 2° et 2, 2° ne viseraient d'ailleurs expressément que les cas dans lesquels la demande de permis d'urbanisme est postérieure au 31 août 2011, pour lesquels l'« arrêté primes » en voie d'élaboration devrait être devenu d'application.

Il n'est pas admissible de légiférer en se fondant sur des dispositions légales ou réglementaires non encore adoptées.

La disposition sera revue en conséquence.

Article 4 (devenant article 5)

Comme en a convenu le délégué du ministre, au lieu d'écrire « suivant la réalisation de l'installation, la date de facturation faisant foi », mieux vaut écrire :

« suivant la date de la facture ».

Article 5 (devenant article 6)

Dans la phrase liminaire de l'article 5 (devenant article 6), au lieu d'écrire « à l'article 9, § 1^{er}, dernier tiret », il convient d'écrire :

« à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, dernier tiret ».

Article 6 (devenant article 7)

1. La phrase liminaire de l'article 6 (devenant article 7) serait mieux rédigée comme suit :

« Le cahier des charges visé à l'article 9, § 3, alinéa 2, de l'arrêté est fixé comme suit : ».

2. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a souligné dans l'avis 35.776/2/V, donné le 19 août 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 novembre 2003 visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire, il convient de prévoir, dans le cadre de l'agrément comme installateur de chauffe-eau solaire, la reconnaissance de formations d'autres pays de l'Union européenne et même des pays parties à l'Accord sur l'Espace Économique Européen qui présentent des garanties équivalentes¹⁰.

Le délégué du ministre a indiqué que le projet serait complété de manière à prévoir la reconnaissance de telles formations.

¹⁰ Voir, dans cet avis, la deuxième observation relative à l'article 7.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY