

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.074/4
DU 2 AVRIL 2012

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 9 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « relatif à la mise en place d'une procédure de certification des installateurs de systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables et de systèmes d'efficacité énergétique », 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^o, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE

Le décret projeté vise à transposer l'article 14.3 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 (ci-après la directive 2009/28/CE) en droit wallon. Le décret projeté habilite le Gouvernement wallon à adopter les mesures nécessaires à cet effet.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, h), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les Régions sont compétentes en ce qui concerne « l'utilisation rationnelle de l'énergie ». L'article 6, § 1^{er}, VI, cinquième alinéa, 6^o, de la même loi spéciale dispose cependant que « [l']autorité fédérale est (...) seule compétente pour (...) les conditions d'accès à la profession ».

Dans l'avis 49.415/3 donné le 5 avril 2011 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 18 novembre 2011 'modifiant le décret du 8 mai 2009 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'énergie'¹, la section de législation a souligné ce qui suit :

(Traduction libre)

« 3.2. Selon l'article 10.1.5, en projet (article 5 du projet), le Gouvernement flamand prévoit un régime de certification pour les 'entrepreneurs' (lire : installateurs) de systèmes énergétiques et systèmes d'efficacité énergétique renouvelables, il arrête la procédure de certification, la procédure et les conditions de suspension et de retrait des certificats octroyés, ainsi que les exigences qualitatives, et il désigne l'organe chargé du contrôle des activités de ces 'entrepreneurs'.

Cette disposition vise à donner exécution à l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2009/28/CE, qui impose aux États membres de veiller à ce que le 31 décembre 2012 au plus tard des systèmes de certification ou des systèmes de qualification équivalents soient mis à la disposition des installateurs de chaudières et de poêles à biomasse, de systèmes solaires photovoltaïques ou thermiques, de

¹ L'article 5 de ce décret insère, dans le décret flamand du 8 mai 2009 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'énergie, des articles 10.1.4 et 10.1.5, qui habilitent le Gouvernement flamand à adopter les mesures nécessaires à la transposition de l'article 14.3 de la directive 2009/28/CE, précitée.

systèmes géothermiques superficiels et de pompes à chaleur de petite taille, tout en faisant référence aux critères fixés dans l'annexe IV de cette directive. Il semble qu'on puisse déduire du considérant 50 du préambule de la directive 2009/28/CE que celle-ci n'impose en tout cas pas aux États membres de régler l'accès à la profession d'installateur de ces dispositifs de son exercice, mais les oblige seulement à prévoir une formation sérieuse susceptible de conduire à la certification de ces installateurs, sans qu'il soit requis de réserver le placement des installations visées à l'article 10.1.5 du décret Énergie aux seuls installateurs certifiés.

Si le législateur décréte ce point de vue, les règles en projet ne soulèvent pas de problème spécifique du point de vue de la répartition des compétences. Dans l'hypothèse où l'intention serait d'aller au-delà et de réserver le placement des installations visées aux seuls installateurs agréés, on empiéterait sur le terrain des « conditions d'accès à la profession », qui est en principe réservé à l'autorité fédérale (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980)². Sauf lorsqu'il s'agit de conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, les régions ne peuvent intervenir dans ce domaine que s'il est satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980³, ce qui devrait alors résulter de l'exposé des motifs⁴.

Interrogé sur la question de savoir si la certification est une condition d'accès à la profession d'installateur des systèmes visés par l'avant-projet, le délégué du ministre a répondu comme suit :

« Il n'est pas obligatoire de disposer de la certification pour pouvoir exercer la profession d'installateur ».

Par ailleurs, selon son commentaire,

« [l']article 4 traduit la volonté du législateur wallon de favoriser le déploiement des technologies relatives à l'efficacité énergétique en permettant à l'utilisateur de disposer d'un outil qui garantisse la qualité du travail fourni et d'identifier les professionnels d'un point de vue qualitatif.

Si la Directive 2009/28/CE prévoit la simple 'mise à disposition' d'un système de certification aux installateurs, sans obliger les États membres à instaurer un système de certification qui serait contraignant pour ces derniers, la volonté exprimée par le Gouvernement wallon en adoptant le Plan Pluriannuel de l'Alliance Emploi-Environnement est d'utiliser le système mis en place comme référence qualité pour le grand public et, à terme, comme référence pour l'octroi d'incitants financiers,

² Voir à ce sujet, notamment l'avis 42.544/VR/3 des 25 septembre et 2 octobre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2008 relatif à la délivrance d'aide et de soins, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2007-2008, n° 1708/1, pp. 46-51, n°s 7 à 9.

³ Voir les avis 41.121/VR/3 et 41.122/VR/3 des 19 septembre 2006 et 3 octobre 2006 sur des projets devenus respectivement l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 décembre 2006 en matière de certification d'entreprises frigorifiques et l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 décembre 2006 relatif à l'entretien et au contrôle d'appareils de chauffage pour le chauffage de bâtiments ou pour la production d'eau chaude utilitaire.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1144/1, pp. 111-124.

de primes et éventuellement comme base pour certains articles des cahiers des charges ».

Dans ces conditions, la compétence de la Région wallonne pour adopter le décret en projet ne suscite pas d'objection.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Mention de l'auteur

Dans la mention de l'auteur de l'avant-projet, après les mots « Le Gouvernement », il y a lieu d'ajouter le mot « wallon »⁵.

Préambule de l'arrêté de présentation

1. C'est seulement lorsque l'avant-projet de décret a été soumis à l'avis du Conseil d'État uniquement à propos de la compétence, en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qu'il y a lieu de mentionner l'avis de la section de législation dans le préambule de l'arrêté de présentation de l'avant-projet⁶.

Dès lors que la section de législation du Conseil d'État n'est pas en l'occurrence saisie en application de cette disposition légale, l'alinéa de ce préambule mentionnant l'avis du Conseil d'État sera donc omis.

2. Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, il y a lieu d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce.

Le second alinéa de l'arrêté de présentation sera donc rédigé comme suit :

« Sur la proposition du Ministre du Développement durable et du Ministre de la Formation, »⁷.

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 3-1-2.

⁶ *Ibid.*, recommandations n^{os} 36.4 et 227, point b), ainsi que la formule F 3-5-5 et le modèle F 6 constituant le chapitre 5 de la partie 5.

⁷ *Ibid.*, recommandation n^o 41 et formule F 3-8-2.

Formule de l'arrêté présentation

Dans l'arrêté de présentation, il y a lieu d'indiquer, pour chacun des deux ministres, uniquement la compétence en vertu de laquelle celui-ci agit en l'espèce.

De plus, au lieu d'écrire « présenter au Parlement wallon », il convient d'écrire « présenter au Parlement »⁸.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La mention selon laquelle un projet règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution ne doit figurer que dans les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale⁹, mais non dans les décrets de la Région wallonne.

L'article 1^{er} de l'avant-projet sera par conséquent omis. La numérotation des dispositions subséquentes sera adaptée en conséquence.

Article 2 (devenant article 1^{er})

À l'article 2 (devenant l'article 1^{er}), il convient d'insérer, entre le mot « transposer » et les mots « l'article 14.3 de la directive », le mot « partiellement ».

La transposition de cette disposition de la directive ne sera en effet complète qu'une fois que les arrêtés d'exécution que l'avant-projet habilite le Gouvernement à adopter auront été pris.

Article 3 (devenant article 2)

À l'article 3, 3^o (devenant l'article 2, 3^o), il semblerait plus logique d'écrire « tout système visant à faire augmenter la valeur » plutôt que « tout système visant à faire diminuer la valeur ». Le délégué du ministre a convenu de la nécessité de vérifier ce point.

⁸ *Ibid.*, formule F 4-1-10-2.

⁹ Voir l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Article 4 (devenant article 3)

De l'accord du délégué du ministre, il y a lieu de remplacer, à l'article 4, alinéa 1^{er} (devenant l'article 3, alinéa 1^{er}), les mots « systèmes d'énergie renouvelable » par les mots « systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables » afin de se conformer à la terminologie utilisée à l'article 3, 2^o (devenant l'article 2, 2^o), de l'avant-projet.

La même observation vaut pour l'article 6, § 1^{er} (devenant l'article 5, alinéa 1^{er} ¹⁰).

Article 5 (devenant article 4)

1. Il ressort de l'exposé des motifs ¹¹ que le Gouvernement peut soumettre, tant l'accès à la formation que l'obtention du statut de centre de formation agréé, au paiement de frais de dossier. Il est suggéré de prévoir expressément une habilitation sur ces deux points à l'article 5 (devenant l'article 4) de l'avant-projet, afin d'éviter toute contestation ultérieure quant à la compétence du Gouvernement d'imposer le paiement de tels frais.

2. Invité à expliquer s'il est conforme à la directive 2009/28/CE, de prévoir un système d'exemption de l'obligation de suivre la formation agréée, ainsi qu'il est prévu à l'article 5, § 3 (devenant l'article 4, § 3), de l'avant-projet, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

« Cette faculté d'exemption a été insérée dans le projet de décret pour dispenser des personnes disposant actuellement d'un agrément Soltherm de la formation agréée pendant une période transitoire. Cette faculté s'est voulue large afin de permettre au Gouvernement de disposer d'une certaine flexibilité en la matière (autre agrément préexistant et dont l'objet est conforme aux exigences de la directive).

Afin de rester conforme à la Directive, le Gouvernement devra, lorsqu'il définit les cas dans lesquels un candidat est exempté du suivi de la formation agréée, viser les personnes disposant d'un titre attestant qu'elles disposent d'une connaissance technique équivalente à celle que la formation agréée est censée leur fournir ».

Cette dernière condition figurera dans le texte même de l'article 5, § 3 (devenant l'article 4, § 3) de l'avant-projet, qui sera complété en ce sens.

¹⁰ Sur la nécessité d'omettre la subdivision de cette disposition en paragraphes, il est renvoyé à l'observation finale de légistique n° 4 ci-après.

¹¹ Voir le point 4 de l'exposé des motifs.

Chapitre 4 nouveau

L'article 7 (devenant l'article 6) figure actuellement dans le chapitre 3 « Agrément des centres de formation », alors qu'il n'a pas trait à cet agrément mais à la reconnaissance mutuelle de la certification.

Pour remédier à cette incohérence, il est suggéré d'insérer, avant l'article 7 (devenant article 6), l'intitulé « Chapitre 4. Reconnaissance mutuelle ».

Article 7 (devenant article 6)

1. Au lieu d'écrire « de l'Union européenne », il convient d'écrire « de l'Espace économique européen ».

2. La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur (directive « services »)' ne s'appliquant pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d'autres instruments communautaires¹², il ne paraît pas approprié de mentionner cette directive à la fin de l'article 7 (devenant l'article 6).

Plutôt que de viser, à la fin de l'article 7 (devenant l'article 6), la directive « services », mieux vaut viser la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles' (ci-après la directive 2005/36/CE). Ainsi qu'il est rappelé dans le considérant 50 de la directive 2009/28/CE, cette dernière s'applique en effet sans préjudice de la directive 2005/36/CE.

Le délégué du ministre a marqué son accord sur cette suggestion qui correspond, par ailleurs, au commentaire de l'article 7 (devenant l'article 6 de l'avant-projet).

S'il est fait mention de la directive 2005/36/CE, dans l'article 7 (devenant l'article 6) de l'avant-projet, cette directive devra être citée, avec sa date et son intitulé complet, dans un point 4° nouveau (à ajouter) de l'article 3 (devenant l'article 2), du décret projeté.

Le 4° de la même disposition deviendra le 5° de celle-ci, de manière à respecter l'ordre chronologique des directives citées.

¹² Voir les articles 3.1 et 9.3 de cette directive.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Les chapitres sont numérotés en chiffres arabes.

Il convient d'écrire « Chapitre 1^{er}. », « Chapitre 2. », ...¹³.

2. À l'article 5, § 1^{er} (devenant l'article 4, § 1^{er}), de même qu'à l'article 6, § 1^{er} (devenant l'article 5, alinéa 1^{er}), il y a lieu d'écrire « [L]e Gouvernement » et non « [L]e Gouvernement wallon ».

3. Quand le mot « paragraphe » n'est pas immédiatement précédé du numéro de l'article auquel il se rapporte, il convient d'écrire ce mot en toutes lettres et non sous la forme du signe « § ». À l'article 5, § 3 (devenant l'article 4, § 3), on écrira donc « [p]ar dérogation au paragraphe 2 » (et non « [p]ar dérogation au § 2 »).

Dans ce même paragraphe, il y a lieu d'écrire « dans lesquels » (et non « dans lesquelles »).

4. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes si cette division :

- aboutit à ce que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa,
- ne contribue pas à une présentation plus claire de l'article¹⁴.

La subdivision de l'article 6 (devenant l'article 5) en paragraphes sera dès lors omise.

¹³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

¹⁴ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY