

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.133/4
DU 18 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 23 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant, en ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments, le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

En certaines de ses annexes, l'arrêté en projet rend obligatoires des normes NBN déterminées.

Ces normes ne font pas l'objet d'une publication officielle, ce qui, dès lors qu'elles sont rendues obligatoires par le projet, n'est pas compatible avec l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ¹.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà exprimé, il convient toutefois d'être « conscient de ce que l'application rigoureuse de ces règles issues de la législation belge peut révéler le caractère inapproprié et peu réaliste de ces dernières et conduire à des impasses. Au titre de seul exemple, le droit international des transports, notamment des transports aériens révèle une efflorescence de règlements supranationaux, fréquemment modifiés, s'imposant non seulement aux États mais aussi aux opérateurs et à d'autres sujets de droit, pour lesquels une information adéquate est bien entendu indispensable mais une publication selon les standards du droit belge actuel très peu réaliste [...] » ².

Sur cette difficulté, la section de législation du Conseil d'État a également émis les réflexions suivantes :

« À l'heure où les techniques de l'information permettent d'assurer un accès sécurisé aux données, spécialement par la voie de l'internet, il est suggéré aux autorités publiques d'entamer une réflexion sur la mise en œuvre d'une adaptation des dispositions législatives relatives à la publication des normes obligatoires en Belgique, en manière telle qu'en tout cas les normes de droit dérivé d'organisations internationales, spécialement celles, particulièrement longues, qui ont un caractère technique et qui sont sujettes à de fréquentes modifications, puissent donner lieu à un accès autre que celui organisé et imposé par la législation actuelle [...], même si les

¹ Voir en ce sens l'avis 44.087/4 donné le 3 mars 2008 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu 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'.

² C.E. Rapport annuel 2005-2006, www.conseildetat.be, onglet « L'institution », n° 20.

exigences linguistiques de la législation actuelle n'ont pas d'équivalent au niveau supranational³⁻⁴.

Sous la réserve des résultats de l'étude à laquelle il serait opportun de procéder, les difficultés de pareille législation consisteront notamment à délimiter les cas dans lesquels pareil accès serait autorisé, à s'assurer que les cas d'accès ainsi autorisés seraient clairement identifiés et à sécuriser cet accès.

Il serait opportun qu'à l'occasion de cette réflexion, d'autres difficultés liées à l'accessibilité à certaines normes fassent l'objet d'un examen, par exemple lorsqu'il est renvoyé à des normes techniques comme les normes ISO, les normes NBN ou d'autres normes élaborées par des groupements d'opérateurs privés, la question présentant d'autant plus d'acuité que l'accès au détail de ces normes requiert souvent un paiement. [...] »⁵⁻⁶.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'arrêté en projet est rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose partiellement la Directive 2002/91/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments ».

L'auteur du projet ne peut perdre de vue que la directive précitée a été abrogée à dater du 1^{er} février 2012 et a été remplacée par un cadre plus complet de droit européen, étant la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments' (ci-après la directive 2010/31/EU).

C'est la directive 2010/31/UE qu'il convient de viser à l'article 1^{er} de l'arrêté en projet.

³ Note de bas de page 16 dans le rapport cité : Bien souvent, ces normes techniques ne sont rédigées qu'en langue anglaise.

⁴ Note de bas de page 17 dans le rapport cité : Pour un exemple de difficultés liées à la référence à un concept déduit d'une convention internationale n'ayant pas d'existence dans l'une des langues du Royaume, C.E. (réf.), n.v. Heli Service Belgium, n° 145.819, 10 juin 2005.

⁵ Rapport annuel précité n° 20.

⁶ Cette observation est inspirée d'une observation faite dans les avis 48.642/2/V à 48.644/2/V donnés le 26 août 2010 par la section de législation du Conseil d'État sur des projets devenus l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'relatif aux spécifications techniques des éthylo-tests antidémarrage visés à l'article 61sexies de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière', l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire' et l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'relatif à l'installation de l'éthylo-test antidémarrage et au programme d'encadrement' (*Moniteur belge* du 9 décembre 2010).

Article 6

Alors que l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions de celui-ci, selon le cas, au 1^{er} mai 2012 ou au 1^{er} janvier 2014, l'article 6, alinéa 3, de l'arrêté en projet est, pour sa part, rédigé comme suit :

« Le 2.1 de l'annexe VIII du présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2011 ».

Est ainsi conféré un effet rétroactif à une disposition qui a trait, comme l'indique l'intitulé de l'annexe VIII en projet, à la « détermination des amendes administratives - Amendes administratives pour le déclarant, pour le responsable PEB, pour l'architecte ou pour l'entrepreneur ».

Sur ce point, il y a lieu de rappeler que le principe de non-rétroactivité de telles amendes administratives s'oppose à ce qu'un effet rétroactif soit conféré à une règle qui aurait pour effet d'organiser un régime de sanction nouveau qui serait plus lourd pour le contrevenant que le régime de sanction en vigueur ⁷.

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir que la modification ici concernée n'a pas pour conséquence de remplacer un régime moins sévère par un régime plus sévère à l'égard du contrevenant.

À défaut, l'alinéa 3 de l'article 6 du projet sera omis.

Annexe I

L'article 237/4, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.E. énumère les éléments minimaux que la méthode de calcul de la performance énergétique arrêtée par le Gouvernement doit obligatoirement prendre en compte.

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de démontrer que les exigences imposées par cette disposition ont été respectées.

La même observation vaut pour l'annexe II ⁸.

⁷ Sur le principe de non-rétroactivité en matière de sanctions administratives, voir notamment D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE, FL. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, ouvrage collectif, sous la direction de R. ANDERSEN, D. DÉOM et D. RENDERS, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 182-188.

⁸ Voir en ce sens l'avis 44.087/4 déjà cité.

Annexe VII

Le texte intitulé « Document de référence pour les pertes par transmission » et qui constitue l'annexe VII au texte en projet, ne porte pas comme entête la mention « annexe VII ». Il sera complété en conséquence.

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 Madame A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY