

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.916/2/V
DU 29 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Président et Ministre du Développement durable, de la Fonction publique, de l'Énergie, du Logement et de la Recherche de la Région wallonne, le 31 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'audit énergétique d'un logement », 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 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet soulève des questions juridiques délicates, telles que son articulation avec le régime d'agrément instauré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juin 2006 'fixant les modalités d'agrément des auditeurs pour la réalisation d'audits énergétiques dans le secteur du logement' ainsi qu'avec le certificat PEB de bâtiment résidentiel existant, établi conformément aux articles 577 et suivants du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (ci-après le CWATUPE), la conformité du projet avec le droit communautaire et le régime de droit transitoire envisagé.

Il est souhaitable, pour faciliter la compréhension de l'arrêté en projet, d'accompagner la publication de celui-ci d'un rapport au Gouvernement. La rédaction de celui-ci pourra s'inspirer de la « note rectificative 2 au Gouvernement wallon », figurant dans le dossier joint à la demande d'avis ¹.

2. Il y a lieu d'éviter une rédaction des dispositions qui présentent l'administration comme une institution distincte alors qu'elle est hiérarchiquement soumise au ministre, lui-même responsable devant le Parlement.

Selon le cas, l'auteur du projet remplacera les mots « l'administration » par « le ministre ou son délégué », étant entendu qu'une telle délégation ne peut porter sur une matière réglementaire mais seulement sur l'exécution d'actes pris en application de la procédure que le projet entend mettre en place. Dans d'autres cas, ces mots peuvent, sans nuire à la compréhension du texte, être omis.

L'ensemble du projet sera revu à la lumière de cette observation.

¹ Voir cependant la note de bas de page 6.

3. Pour définir les délais instaurés par le projet, celui-ci utilise tantôt la notion de « jours »² et tantôt celle de « jours ouvrables »³. Ce procédé complique inutilement le système mis en place. Mieux vaut utiliser la même notion de « jours » pour la détermination de tous les délais instaurés par le projet.

En outre, mieux vaut éviter la notion de « jours ouvrables », indéterminée en droit.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Alinéa 3

À l'alinéa 3, il convient d'écrire « Inspecteur des Finances » et non « Inspection des Finances ».

La date exacte de l'avis de l'Inspecteur des Finances est le 27 juin 2012 et non le 27 mai 2012 comme indiqué dans le projet. L'alinéa 3 du préambule sera rectifié sur ce point.

Alinéa 4 nouveau (à insérer)

L'auteur du projet veillera à recueillir l'accord du Ministre du Budget avant que l'arrêté projeté ne soit adopté.

Ministre proposant

Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, il y a lieu d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce⁴.

Il y a par conséquent lieu d'écrire :

« Sur la proposition du ministre de l'Énergie »⁵.

² Voir par exemple les articles 15, alinéa 1^{er}, 28, alinéas 3 et 4, et 31, alinéas 3 et 4.

³ Voir par exemple les articles 8, § 2, alinéas 1^{er} et 3, et 22, § 2, alinéas 1^{er} et 3.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

En raison de l'exigence spécifique de l'article 28, § 1^{er}, alinéa 5, deuxième phrase, de 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/UE), il convient d'adapter les textes existants restant en vigueur, qui se situent dans le champ d'application de l'arrêté en projet, afin de faire apparaître que la référence à la Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, doit s'entendre comme faite à la Directive 2010/31/UE.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, après les mots « la première demande de permis », il est suggéré d'insérer les mots « de bâtir, de permis d'urbanisme ou de permis unique ».

Article 4, § 3

Il n'appartient pas au Gouvernement de conférer au ministre une délégation excessive de l'habilitation que lui a consentie le législateur décréteil. Il convient dès lors de fixer dans l'arrêté en projet les conditions essentielles du système d'agrément envisagé et de préciser les critères à prendre en considération par le ministre lors de la mise en œuvre des délégations contenues dans le projet.

Ainsi, il convient d'assortir la délégation conférée au ministre à l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, des critères à prendre en considération lors de la définition des différentes catégories d'audit énergétique ⁶.

⁵ *Ibid.*, formule F 3-8-2.

⁶ Sur ce point la Note rectificative au Gouvernement wallon appelle l'observation suivante : Aux pages 6 et 7 de cette « Note rectificative 2 au Gouvernement wallon », une distinction est établie entre plusieurs catégories d'audit énergétique. Chacune de ces catégories d'audit énergétique est mise en relation avec le certificat de performance énergétique d'un bâtiment (certificat PEB). Compte tenu de l'article 580 du CWATYPE, il semble que certaines des habitations visées aux deuxième, troisième et quatrième catégories d'audit énergétique peuvent actuellement faire l'objet d'un certificat PEB, alors que la note semble contenir l'affirmation du contraire. En outre, le tableau qui figure à la page 7 de la note ne semble pas concorder avec les affirmations faites au texte. Dans le rapport au Gouvernement, l'auteur du projet veillera à bien distinguer ce qui constitue le droit actuel et le droit en projet et à indiquer clairement la certification qui demeurera réglée par les dispositions du CWATUPE et celle qui procédera ou non des audits en projet.

Ne peut être déléguée au ministre mais doit être réglée dans le projet lui-même, la détermination des « hypothèses dans lesquelles les données collectées et traitées dans le cadre de l'établissement d'un certificat sont utilisées en vue de l'établissement de l'audit énergétique, ainsi que les modalités d'utilisation de ces données ». L'article 4, § 3, alinéa 2, sera modifié pour tenir compte de cette observation.

Article 5

1. Dans la note rectificative 2 au Gouvernement wallon, figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, il est mentionné que « [l']auditeur devra également donner des informations claires et précises quant aux aides disponibles en Région wallonne pour mettre en œuvre les recommandations proposées dans les audits PAE2 ».

L'auteur du projet est invité à vérifier si c'est volontairement que ce point ne figure pas dans l'article 5, § 1^{er}, du projet, relatif au contenu minimum du rapport d'audit.

2. La section de législation se demande s'il ne conviendrait pas de compléter les dispositions examinées en indiquant que le rapport d'audit précise « où le propriétaire ou le locataire peut obtenir des informations plus détaillées, y compris en ce qui concerne la rentabilité des recommandations figurant dans le certificat de performance énergétique » comme le prévoit l'article 11, paragraphe 4, première phrase de la Directive 2010/31/UE.

Article 7

Concernant l'équivalence des diplômes, mentionnée à l'article 7, § 2, la section de législation attire l'attention de l'auteur du projet sur la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles', à laquelle il est expressément renvoyé dans le considérant n° 30 de la Directive 2010/31/UE, dont le projet vise à assurer la transposition partielle.

Article 8

1. Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà souligné, il appartient au Gouvernement de fixer de manière unilatérale le régime auquel les intéressés sont soumis, sans que la personne qui demande l'agrément doive en outre s'engager à respecter les conditions imposées par l'arrêté ⁷.

⁷ Voir l'avis 40.059/4 donné le 12 avril 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juin 2006 'fixant les modalités d'agrément des auditeurs pour la réalisation d'audits énergétiques dans le secteur du logement', l'observation relative à l'annexe ; voir également l'avis 51.606/2/V donné le

À l'article 8, § 1^{er}, le 4° sera dès lors omis.

La même observation vaut pour l'article 22, § 1^{er}, 3°, du projet.

2. Au paragraphe 3, *in fine*, il est peu judicieux d'écrire « qui remplissent les conditions définies à l'article 7 », le fait d'être admis à participer à la formation supposant déjà que les candidats remplissent ces conditions.

Sans doute serait-il préférable de remplacer les mots « qui remplissent les conditions définies à l'article 7 » par les mots « qui ont réussi les épreuves mentionnées à l'article 13 », si telle est l'intention de l'auteur du projet.

Article 12

Dans un souci de simplification, il est suggéré de remplacer les mots « [l]e contenu et les supports de formation comportent : », figurant dans la phrase introductive de l'article 12, § 1^{er}, par les mots « [l]a formation comporte : ».

Article 13

1. Au lieu d'écrire, à l'article 13, alinéa 1^{er}, « par une note globale supérieure ou égale à 12.00/20 sans qu'aucune des épreuves ne soit sanctionnée par une note inférieure à 10.00/20 », mieux vaut écrire « par une note supérieure ou égale à 10/20 dans chacune des épreuves écrite et orale et par une note globale supérieure ou égale à 12/20 ».

2. Si l'épreuve écrite organisée sous forme de questionnaire à choix multiple, mentionnée à l'article 13, alinéa 2, peut avoir lieu sous une forme informatisée, il est souhaitable de le préciser dans le projet.

Article 17

1. L'article 24, alinéa 3, 5° fait état d'une évaluation visée à l'article 17. Or cette dernière disposition est muette à ce sujet. Entre-t-il dans les intentions de l'auteur du projet de soumettre à évaluation la formation continue ? Si tel n'est pas le cas, la référence dans l'article 24, alinéa 3, 5°, à l'article 17 sera omise.

2. L'article 17 précise, à l'alinéa 2, que les sessions sont organisées par les centres, mais mentionne, à l'alinéa 4, des sessions de formation organisées par l'administration sous forme de séminaire.

Il convient de lever cette apparente contradiction et de préciser si les sessions de formation visées à l'alinéa 4 viennent en sus de la durée annuelle maximale de quatre jours mentionnée à l'alinéa 2.

Article 18

1. Pour satisfaire au prescrit de l'article 4, § 1^{er}, 2°, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', les termes « [s]auf autorisation préalable et écrite délivrée par l'administration », figurant à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2 *initio*, doivent être omis.

2. L'auteur du projet est invité à vérifier si, à l'article 18, § 2, alinéa 1^{er}, au lieu d'écrire « visées à l'article 4, § 1^{er}, 2° et 3° », il ne convient pas d'écrire « visées à l'article 4, § 2, 1° et 3° ».

Article 21

1. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus au sujet de l'article 17, l'auteur du projet vérifiera s'il ne convient pas d'insérer, dans la phrase introductive de l'article 21, après les mots « visées à l'article 17, », les mots « alinéas 1^{er} à 3 ».

2. Au 2°, a), au lieu d'écrire « avoir obtenu à l'évaluation visée à l'article 12 un résultat supérieur ou égal à 16.00/20 », il convient d'écrire « avoir obtenu, à l'examen visé à l'article 13, une évaluation globale supérieure ou égale à 16/20 ».

3. Au 2°, c), entre les mots « avoir suivi » et les mots « la formation de formateurs », il est souhaitable d'insérer les mots « avec fruit » ou la note que les membres du personnel enseignant doivent avoir obtenue à l'issue de la formation de formateurs.

Le projet sera complété, en ce qui concerne la formation des formateurs, en précisant notamment la durée de cette formation, le type d'épreuves (écrite/orale) sanctionnant celle-ci et les notes que doivent obtenir les candidats pour réussir cette formation.

Article 22

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1^o, entre les mots « ainsi que » et les mots « leur signature » seront insérés les mots « sa ou ».
2. Alors que l'article 8, § 3, prévoit que c'est « le ministre ou son délégué » qui délivre l'agrément au candidat auditeur, l'article 22, § 2, alinéa 3, relatif à l'agrément des centres de formation, confère cette compétence au seul ministre sans prévoir la possibilité pour celui-ci de déléguer cette compétence.

L'auteur du projet est invité à vérifier si cette différence est voulue.

Article 24

1. L'article 24, alinéa 1^{er}, serait mieux rédigé comme suit :

« Art. 24. Les centres dispensent, aux candidats qui ont reçu la notification d'acceptation visée à l'article 8, § 2, alinéa 5 :

1^o la formation en vue de l'agrément, visée aux articles 11 à 16 ;

2^o la formation continue visée à l'article 17 ».
2. À l'alinéa 4, 5^o, il est renvoyé à l'observation 1 formulée sous l'article 17.

Article 26

L'article 26, alinéa 2, 4^o, mentionne parmi les manquements des auditeurs pouvant être sanctionnés, le fait de ne pas participer aux formations et examens visés aux articles 12 et 13.

Il ressort cependant des articles 12, § 2, alinéa 1^{er}, et 13, alinéa 4, que la sanction de l'absence du candidat à la formation et aux épreuves est le refus de l'agrément.

L'auteur du projet est invité à vérifier si les mots « ou de ne pas participer aux formations et examens visés aux articles 12 et 13 » ne doivent pas être omis, ou être remplacés par les mots « ou de ne pas participer à la formation continue visée à l'article 17 ».

La même observation vaut pour l'article 27, alinéas 2 et 3 du projet, ceci sous réserve de l'observation ci-après relative à l'article 27, alinéa 3.

Article 27

Le Conseil d'État se demande si le texte ne devrait pas ménager la possibilité pour le ministre de prononcer directement la sanction du retrait d'agrément sans qu'il y ait eu antérieurement de manquement. L'alinéa 3 devra être revu, voir supprimé.

Article 28

1. À l'alinéa 1^{er}, au lieu d'écrire « l'en informe par envoi recommandé », il convient d'écrire « informe celui-ci par envoi recommandé ».

2. À l'alinéa 2, il est souhaitable de préciser par qui l'auditeur est entendu.

Cette précision sera également apportée à l'article 31, alinéa 2.

Article 31

À l'article 31, alinéa 2, après les mots « est invité à faire valoir ses observations », il y a lieu d'ajouter les mots « le cas échéant accompagné de son avocat », ainsi qu'il est prévu à l'article 28, alinéa 2.

Article 32

1. La note rectificative 2 au Gouvernement wallon, figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, mentionne qu'« [i]l conviendrait en outre d'envisager une période supplémentaire de l'ordre de trois mois au-delà de l'abrogation de l'arrêté actuel, qui autoriserait l'enregistrement des audits PAE 1 en cours d'exécution ». Il est souhaitable de compléter l'alinéa 2 en ce sens, de manière à permettre l'achèvement des audits entamés sous le régime de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juin 2006 précité.

2. L'alinéa 3 sera clarifié sur le point de savoir si c'est l'agrément qui doit être sollicité dans le délai d'un an ou si l'agrément doit être demandé et la formation, suivie dans ce même délai d'un an.

3. Si l'intention est de dispenser les personnes visées à l'alinéa 3 de la réussite de l'épreuve écrite visée à l'article 13, alinéa 2, du projet, il y a lieu de le spécifier expressément.

Article 33

1. L'article 33, alinéa 1^{er}, prévoit que l'article 21, 2°, s'applique « au plus tard » deux ans après que le premier centre de formation a été agréé, sans préciser quelle autorité décidera de la date exacte de cette entrée en vigueur, ni en fonction de quels critères cette date sera déterminée.

Il convient que la date d'entrée en vigueur d'une disposition normative soit définie avec précision. Les mots « au plus tard » sont source d'insécurité juridique et seront omis.

2. À l'alinéa 3, 2°, plutôt que de viser l'article 578 du CWATUPE, mieux vaut viser les articles 583 et suivants de celui-ci.

3. Il n'est pas clair si la « formation de formateurs », visée à l'alinéa 3, 3°, a le même contenu que la formation envisagée à l'article 21, 2°, c), ou s'il s'agit d'une « formation allégée, tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre de la PAE actuelle », comme le mentionne la note rectificative 2 au Gouvernement wallon.

L'alinéa 3, 3°, sera clarifié sur ce point.

4. Si l'alinéa 4 doit être interprété comme signifiant que les personnes figurant dans la réserve mentionnée à l'alinéa 1^{er} sont censées bénéficier d'un agrément valable au titre de l'arrêté en projet, même après l'expiration de la période de deux ans visée à l'alinéa 1^{er}, il convient de clarifier l'alinéa 4 en ce sens.

Article 34

Il y a lieu d'ajouter un article dans lequel sera désigné le ministre chargé de l'exécution de l'arrêté projeté⁸.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 162 et sv. et formule F 4-7-1.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN