



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.845/4
du 6 mars 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi
exceptionnel de subventions aux personnes de droit public et
aux organismes non commerciaux pour la réalisation de
travaux visant l'amélioration de la performance énergétique et
l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments
(UREBA exceptionnel)'

Le 6 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi exceptionnel de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (UREBA exceptionnel)'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mars 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2013.

*

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

Outre l'article 12, §§ 3 et 4, du projet, qui déterminent respectivement « l'évaluation » de la demande de subvention selon les critères fixés par le paragraphe 3 et « le classement » des demandes de subvention dans un ordre croissant selon les critères fixés par le paragraphe 4 – opérations dont est chargé le comité de sélection créé par l'article 12, § 1^{er}, du projet, deux autres dispositions de l'arrêté en projet concernent les conditions d'octroi des subventions.

Il convient de les analyser chronologiquement.

Selon l'article 6 du projet,

« § 1^{er}. Les budgets disponibles sont répartis par enveloppe de la manière suivante :

1° 60 pour cent aux bâtiments scolaires, la répartition entre réseaux étant réalisée sur la base de la clé du nombre d'élèves arrêtée au XXX ;

2° 20 pour cent aux autres bâtiments occupés par une personne de droit public ;

3° 20 pour cent aux autres bâtiments occupés par un organisme non commercial.

En cas de sous-consommation d'une des enveloppes, les crédits disponibles peuvent être réaffectés aux autres.

§ 2. Au sein de chacune des enveloppes visées au paragraphe 1^{er}, les crédits disponibles sont octroyés aux demandes dans l'ordre de classement de la performance tel que défini à l'article 12, § 4 ».

Selon l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet,

« Le taux applicable à la base de calcul pour le montant de la subvention est de :

1° 100 pour cent des coûts éligibles pour les bâtiments affectés à l'enseignement de la Communauté française ou de la Communauté germanophone ;

2° 60 pour cent des coûts éligibles pour les autres bâtiments affectés à l'enseignement, auxquels s'ajoutent des majorations cumulables entre elles, de :

a) 20 pour cent du taux de subvention pour l'Enseignement fondamental ;

b) 10 pour cent du taux de subvention pour les établissements reconnus à discrimination positive ;

3° 75 pour cent des coûts éligibles pour tout autre bâtiment, auxquels s'ajoute la majoration de 10 pour cent du taux de subvention lorsque le bâtiment fait l'objet d'un droit réel principal ou d'un droit personnel de jouissance d'une durée supérieure ou égale à neuf ans détenu par une commune de moins de 10.000 habitants et est affecté à la réalisation de la mission de service public d'une personne de droit public.

[...] ».

La question suivante a été posée au fonctionnaire délégué au sujet de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er} :

« L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne contient-il pas une discrimination entre les réseaux d'enseignement, en ce que le 1° prévoit une subsidiation à 100 % des coûts éligibles pour les bâtiments affectés à l'enseignement de la Communauté française ou de la Communauté germanophone, alors que le 2° prévoit une subsidiation inférieure pour les autres bâtiments affectés à l'enseignement ? [...] ».

Le fonctionnaire délégué a répondu à cette question comme suit :

« Au vu de la plus grande vétusté du parc immobilier scolaire des communautés, le Gouvernement wallon a avalisé cette décision lors de l'adoption du plan pluriannuel de l'alliance emploi-environnement le 15 septembre 2011 ».

Ce mécanisme d'octroi des subventions, qui opérera « dans la limite des crédits budgétaires » conformément à l'article 7 du décret du 9 décembre 1993 'relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables', appelle les observations suivantes.

La section de législation rappelle que pour être admissibles au regard du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, les critères de répartition et d'octroi de subventions doivent reposer sur des critères pertinents au regard des objectifs qui ont été fixés dans le décret du 9 décembre 1993, à savoir « inciter [les demandeurs] à utiliser rationnellement l'énergie ou les énergies renouvelables » (article 7, alinéa 1^{er}, du décret).

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier, au regard du principe rappelé et des objectifs poursuivis par le décret :

- la répartition initiale des « enveloppes » telle qu'elle résulte de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet,

- au même article, § 1^{er}, 1°, en projet, pour les « 60 pour cent aux bâtiments scolaires », « la répartition entre réseaux [...] réalisée sur la base de la clé du nombre d'élèves arrêtée au XXX ».

- le sort qui sera réservé à des écoles « hors réseaux » : comme la notion de « réseaux » n'est pas définie dans le texte en projet, tomberont-elles dans la catégorie des organismes non commerciaux, mentionnée à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet ?

- à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la détermination des taux applicables pour le calcul de la subvention selon qu'il s'agit des « bâtiments affectés à l'enseignement de la Communauté française ou de la Communauté germanophone » (1^o) ou des « autres bâtiments affectés à l'enseignement » (2^o) alors que les couts éligibles doivent permettre « l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment » ¹,

- à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, a) et b), en projet, les majorations du taux de la subvention de 60 pour cent en faveur de certains types d'établissements ².

La section de législation attire l'attention de l'auteur du projet sur le fait que, compte tenu des catégories qu'il a établies et des critères qu'il a retenus au sein de celles-ci, le respect du principe d'égalité doit être assuré non seulement à l'égard d'une catégorie ou d'un critère pris isolément mais aussi en tenant compte de leur application combinée et ce, en tenant compte de ce que l'objectif poursuivi est bien d'« améliorer la performance énergétique des bâtiments » en application du décret du 9 décembre 1993.

Ainsi, il n'est pas exclu que l'application combinée ou successive de certains critères pourrait aboutir à éliminer du champ d'application de l'arrêté en projet – et donc du décret – des demandeurs qui, par ailleurs, auraient pu bénéficier d'emblée d'une subvention justifiée par le résultat qu'ils peuvent obtenir à la suite de l'évaluation et du classement opérés conformément à l'article 12, §§ 3 et 4, du projet.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du XXX '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 et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (UREBA)', mentionné à l'alinéa 2 du préambule, ne procure pas

¹ Cfr « Par coûts éligibles pour les travaux permettant l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment, il faut entendre l'achat et l'installation de matériaux ou d'équipements visant l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment » (article 3, alinéa 2, du projet).

² Ces majorations sont en outre « cumulables entre elles » en vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet.

de fondement juridique au projet et n'est pas modifié par celui-ci. Il n'y a dès lors pas lieu de viser cet arrêté au préambule du projet³. L'alinéa 2 du préambule sera omis.

2. La date à laquelle l'avis du Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne a été donné est le 20 novembre 2012. L'alinéa 5 (devenant l'alinéa 4) sera rectifié en ce sens.

3. À l'alinéa 6 (devenant l'alinéa 5), il y a lieu d'insérer le numéro de l'avis du Conseil d'État ainsi que, entre les mots « l'article 84 » et les mots « alinéa 1^{er}, 1^o », les mots « § 1^{er} »⁴.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 3^o, les mots « de Wallonie » seront omis puisque l'arrêté en projet ne peut concerner que la Région wallonne, conformément à l'article 5 de la Constitution.

Article 2

1. Le décret mentionné dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} sera cité avec son intitulé exact. Au lieu d'écrire « décret du 23 mars 1995 portant création du Centre régional d'aide aux communes », il convient d'écrire « décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes ».

2. L'article 2, § 1^{er}, ne précise pas quelle est l'autorité qui décide de l'octroi de la subvention.

Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« Comme nous sommes dans le cadre du plan Marshall 2.Vert, pour l'appel exceptionnel, les décisions sont prises en commun, mais ce sont les ministres qui gèrent individuellement les lignes budgétaires. Ici c'est donc le Gouvernement qui valide les projets retenus sur base de l'avis du comité qui le lie et dans le cadre d'une enveloppe fermée, mais c'est le ministre qui octroie la subvention ».

La phrase introductive de l'article 2, § 1^{er}, sera complétée de manière à préciser que c'est le ministre qui prend la décision relative à l'octroi de la subvention.

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 24, a), et 29.

⁴ *Ibid.*, recommandation n^o 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 4

1. En ce qui concerne l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est renvoyé à l'observation générale.

2. La formulation de l'article 4, § 1^{er}, 2^o, a) et b), et 3^o, prête à confusion. Ainsi qu'il ressort des informations fournies par le fonctionnaire délégué, ces dispositions visent respectivement 20 % ou 10 % des coûts éligibles, et non 20 % ou 10 % du taux de subvention comme indiqué au projet.

Les dispositions en cause seront adaptées de manière à mieux refléter l'intention de l'auteur du projet.

3. Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, l'article 4, § 2, alinéa 2, vise le cas où l'ensemble des travaux donne lieu à un montant global de coûts éligibles au moins égal à 10.000 euros. Il est souhaitable de clarifier la disposition sur ce point, par exemple en remplaçant les mots « à la condition que ces travaux fassent l'objet d'un cahier des charges unique » par les mots « même si le montant des coûts éligibles par bâtiment n'atteint pas 10.000 euros, à condition que le montant cumulé des coûts éligibles soit au moins égal à cette somme et que les travaux fassent l'objet d'un cahier des charges unique », si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

4. Si par droit réel « principal », on entend la pleine propriété à l'exclusion d'un droit réel démembrement comme l'usufruit, l'emphytéose ou le droit de superficie, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, pour quel motif les droits réels démembrés ne peuvent entrer en ligne de compte pour une demande de subvention alors que le titulaire « d'un droit personnel de jouissance d'une durée supérieure ou égale à 9 ans » peut en introduire une. La disposition sera revue en ce sens.

Article 6

Il est renvoyé à l'observation générale.

Article 7

À l'article 7, 5^o, le mot « calendrier » sera omis ⁵.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 95, a).

Article 8

1. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, du projet applique, en matière de calcul du délai, la « théorie de l'émission », or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle⁶. Il y a lieu de lui substituer la « théorie de la réception ».

La même observation vaut notamment pour l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

2. L'attention du fonctionnaire délégué a été attirée sur ce que, contrairement au projet d'arrêté du Gouvernement wallon '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 et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (UREBA)', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 52.844/4, le présent projet ne comporte pas d'article 8, § 3, alinéa 2, précisant quand l'obligation visée à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe prend cours.

Il ressort de la réponse du fonctionnaire délégué qu'il s'agit là d'un oubli.

L'article 8, § 3, du projet sera donc complété en conséquence.

Article 10

1. Invité à expliquer la portée des termes « sont réalisés », figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« On entend par là que les travaux doivent être physiquement finis. Vu qu'à l'article 11 on précise que la demande de liquidation doit être introduite dans les douze mois de la réception provisoire, on pourrait dire que réalisé correspond au moment de la réception provisoire. »

Il est suggéré de préciser l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en ce sens.

2. La section de législation n'aperçoit pas en quoi peuvent consister les « modalités d'application » mentionnées au paragraphe 2. Ces mots seront omis.

⁶ C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, B.6 et note d'observations J.-FR. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », J.T., 2004, p. 47, et plus récemment, C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.10 à B.12 et C.C., 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.3 à B.5 (voir en ce sens l'avis 43.965/4 donné le 11 février 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2008 'fixant le montant ainsi que le délai et les modalités de paiement des amendes administratives en application de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur', la première observation relative à l'article 7).

Article 11

1. À l'article 11, § 1^{er}, il convient d'omettre le mot « recevable » puisque le sort qu'il convient de réserver à une demande introduite hors délai est réglé par le paragraphe 2 du même article.
2. Pour rendre grammaticalement correcte la phrase constituant le paragraphe 2, il convient de remplacer les mots « [à] défaut d'avoir respecté les délais » par les mots « [e]n cas de non-respect des délais ».

Article 12

1. Le paragraphe 3 mentionne que le comité de sélection « évalue » les demandes de subvention selon les critères que ce paragraphe énumère, tandis que le paragraphe 4 prévoit un « classement » des demandes de subvention selon des critères partiellement différents⁷.

Le paragraphe 4 devrait être revu afin de mieux faire apparaître que le classement que le comité de sélection détermine, intervient à la suite de l'évaluation à laquelle ce comité a procédé en vertu du paragraphe 3.

2. Invité à expliquer la portée des termes « dans un ordre croissant » et « critères croisés », figurant à l'article 12, § 4, alinéa 1^{er}, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« Ordre croissant signifie que l'on va classer en premier les projets qui ont un plus faible coût par kWh épargné et ceux qui ont un plus faible coût par tonne de CO2 non émise.

Critère croisé signifie que l'on procède à une analyse matricielle, c'est-à-dire tenant compte des 2 paramètres précités en même temps ».

Ces précisions seront insérées dans le paragraphe 4.

3. Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, entre les mots « classe les demandes de subvention » et les mots « dans un ordre croissant », il est suggéré d'insérer les mots « pour chacune des enveloppes visées à l'article 6, § 2 ».
4. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation générale.

⁷ Ainsi, « l'évaluation du temps de retour comptable de l'investissement », qui constitue un des critères d'évaluation en vertu de l'article 12, § 3, 4^o, ne figure pas parmi les critères de classement énumérés à l'article 12, § 4.

Intitulé du chapitre 6

Plutôt que d'intituler le chapitre 6 « Dispositions finales et transitoires », mieux vaut intituler ce chapitre « Dispositions transitoires et finales ».

Article 14

1. Au paragraphe 1^{er}, au lieu d'écrire « est automatiquement annulée », mieux vaut écrire « devient sans objet ».
2. Au paragraphe 2, au lieu d'écrire « cette demande est annulée et réputée introduite dans le cadre du même arrêté », il est préférable d'écrire « cette demande devient sans objet et est réputée introduite dans le cadre de ce dernier arrêté ».
3. Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, il y a lieu de mentionner l'article « 7, 8° ».

Article 15

À l'article 15, les mots « [s]ans préjudice de » seront remplacés par les mots « [s]ous réserve de l'application de »⁸.

Article 16

Il n'est pas nécessaire de préciser que les annexes entrent en vigueur le même jour que l'arrêté projeté. À l'article 16, les mots « et ses annexes » seront dès lors omis.

Énumération des annexes

L'énumération des deux annexes, entre le dispositif et avant le texte de celles-ci, est inutile et sera omise.

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.2, a).

Annexe 1^{re} (lire : annexe 1) ⁹

L'annexe 1 contient, dans son dernier alinéa, une habilitation au ministre en vue de compléter le contenu la note explicative.

Cette habilitation se prête à deux interprétations : soit le ministre est habilité à compléter la note explicative que le demandeur de subvention a jointe à son dossier de demande en vertu de l'article 7, 7°, du projet ; soit le ministre est habilité à modifier l'annexe 1 en vue de compléter la liste des éléments devant figurer dans la note explicative.

Il conviendra de clarifier la portée exacte de cette habilitation.

Annexe 2

L'annexe 2 renvoie, en ses points 1 et 6, à une « annexe 4 », alors que le projet ne comporte que deux annexes.

Le fonctionnaire délégué a précisé qu'il y avait lieu de lire, dans les deux cas, « annexe 1 » au lieu de « annexe 4 ».

L'annexe 2 sera modifiée en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ Celle-ci est correctement mentionnée à l'article 7, 7°.