CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.155/4
du 29 avril 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant mise en place d'un système de certification des installateurs de systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables et de systèmes d'efficacité énergétique'

Le 3 avril 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 'portant mise en place d'un système de certification des installateurs de systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables et de systèmes d'efficacité énergétique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 avril 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 avril 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

Le projet comporte de nombreuses délégations au Ministre de l'Énergie et au Ministre de la Formation : [1]

1° article 4, § 1er, alinéa 1er, 3°, alinéa 2 : « Pour les catégories professionnelles où l'arrêté royal du 29 janvier 2007 ne s'applique pas, satisfaire aux conditions fixées par le ministre de l'énergie et le ministre de la formation concernant la formation de base ou la formation professionnelle pour le métier de base » ;

2° article 4, § 1er, alinéa 2, première phrase : « Le ministre de l'énergie et le ministre de la formation sont habilités à définir des conditions supplémentaires à l'obtention du certificat Qualiwall »;

3° article 4, § 2, alinéa 1er, 2°, alinéa 2 : « Pour les catégories professionnelles où l'arrêté royal du 29 janvier 2007 ne s'applique pas, satisfaire aux conditions fixées par le ministre de l'énergie et le ministre de la formation concernant la formation de base ou la formation professionnelle pour le métier de base » ;

4° article 4, § 2, alinéa 2, première phrase : « Le ministre de l'énergie et le ministre de la formation sont habilités à définir des conditions supplémentaires à l'obtention du certificat Qualiwall au titre de candidat » ;

5° article 4, § 4, alinéa 2 : « Le ministre de l'énergie est habilité par le gouvernement à fixer le montant des droits de dossier » ;

6° article 5, § 2, alinéa 3 : « Le ministre de l'énergie et le ministre de la formation déterminent les modules de formation dont le suivi est obligatoire » ;

7° article 5, § 2, alinéa 4 : « Si l'installateur peut prouver, au moyen d'une attestation de réussite, qu'il a déjà suivi une formation équivalente, et si cette formation est jugée équivalente par le ministre de l'énergie et le ministre de la formation, l'installateur peut présenter l'examen sans avoir suivi les modules de formation » ;

[1] L'attention de l'auteur du texte est attirée sur la nécessité d'identifier clairement la présentation typographique des alinéas et celle d'éviter des phrases incidentes. Dans ce dernier cas, mieux vaut détailler une énumération par l'emploi du point virgule ou, ce qui est préférable, par un alinéa nouveau qui renvoie précisément à la disposition concernée de l'énumération.

8° article 6, § 2, alinéa 2 : « Le ministre de l'énergie et le ministre de la formation fixent le contenu du cours de recyclage » ;

9° article 6, § 3, alinéa 2 : « Le ministre de l'énergie est habilité par le gouvernement à fixer le montant des droits de dossier » ;

10° article 7, § 2, alinéas 3 et 4 : « (…) l'installateur peut introduire un recours auprès du ministre de l'énergie. Le ministre de l'énergie dispose d'un délai de trente jours calendrier à compter de la date de la réception du recours pour rendre sa décision » ;

11° article 8, § 3 : « Le ministre de l'énergie et le ministre de la formation peuvent compléter les conditions d'agrément et définir le contenu des cours et des examens visés aux paragraphes 1 et 2 » ;

12° article 9, § 2, alinéa 3 : « Le ministre de l'énergie peut déterminer la forme, le moyen de transmission et compléter le contenu de la demande d'agrément » ;

13° article 9, § 3, alinéa 2 : « Dans un délai de quarante jours ouvrables à dater de l'envoi de l'accusé de réception, le ministre de l'énergie, après avis du ministre de la formation, notifie sa décision au demandeur » ;

14° article 9, § 5, alinéa 1er : « Le ministre de l'énergie, après avis du ministre de la formation, peut procéder au retrait de l'agrément d'un centre de formation ou d'un centre d'examen dans le cas où le centre de formation ou d'examen ne respecte plus les exigences reprises dans l'article 8 ».

Ainsi que la section de législation l'a souligné dans l'avis 50.512/4 donné le 21 novembre 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 décembre 2011 'portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage' [2],

> « Le décret relatif à la lutte contre le dopage contient de très nombreuses habilitations au Gouvernement. L'arrêté en projet contient à son tour de nombreuses habilitations faites au ministre ayant la lutte contre le dopage dans ses attributions, certaines portant sur des compétences réglementaires (articles 2, 8, 17, § 4, 3°, 17, § 6, 19, § 4, 3°, et 19, § 6, du projet). En outre, l'article 6 du projet charge la Commission de la Communauté française pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques (CAUT) d'établir son règlement d'ordre intérieur qui sera soumis à l'approbation du Ministre.
>
> Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État, l'attribution par le Gouvernement d'une autorité fédérée d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres 'ne peut être réputée compatible avec les dispositions de l'article 69 de la loi

[2] Voir, dans cet avis, sous « Observations générales », « B. Délégations au Ministre ».

spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que pour autant que cette délégation ne concerne que des règles de détail ou d'un intérêt limité' [3].

[…]

Quoi que n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale, il n'est pas possible de considérer que les habilitations figurant aux articles 17, § 4, 3° et 19, § 4, 3° (fixation du contenu et les modalités d'organisation d'une formation) portent sur des règles de détail ou d'un intérêt limité. Ces matières seront donc réglées dans l'arrêté en projet, à tout le moins dans leurs aspects essentiels ».

En l'espèce, cette critique vaut pour les délégations réglementaires contenues dans les dispositions visées aux 1°, 2°, première phrase, 3°, 4°, première phrase, 6°, 8° et 11°.

L'arrêté en projet sera complété de manière à régler ces matières, du moins dans leurs aspects essentiels.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er sera complété avec l'indication de tous les articles du décret du 18 juillet 2012 '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', qui procurent un fondement juridique au projet. Ainsi que l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, il s'agit des articles 3 à 6 de ce décret.

2. Il ressort des informations fournies par la fonctionnaire déléguée que l'avis du Forem et de l'IFAPME, visés à l'alinéa 5 du préambule, ne doivent pas obligatoirement être recueillis. Ces avis seront dès lors cités, non sous la forme d'un visa mais sous la forme d'un considérant [4].

3. L'avis du Conseil d'État sera ~~cité~~ rédigé comme suit [5] :

« Vu l'avis 53.155/4 du Conseil d'État, donné le 29 avril 2013, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

---

[3] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 44.946/2/V donné le 11 août 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 septembre 2008 'instaurant l'octroi de titres-repas pour les membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des Organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII et des Cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française'.

[4] Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

[5] *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

MINISTRES PROPOSANTS

Dans la mention des ministres qui proposent l'arrêté, il y a lieu d'écrire « et du Ministre de la Formation » au lieu de « et du Ministre de la Formation professionnelle » [6].

DISPOSITIF

Article 1er

Il ressort des explications fournies par la fonctionnaire déléguée au sujet de l'article 3, § 2, alinéa 2, du projet, que l'objectif de l'arrêté projeté dépasse la seule 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' (ci-après la direction 2009/28/CE).

Il est dès lors suggéré de remplacer, dans l'article 1er du projet, le mot « transpose » par les mots « a notamment pour objet de transposer ».

Article 2

1. Lorsqu'une référence est établie à l'intérieur d'un même acte ou d'une même division de celui-ci (chapitre, section, article, paragraphe …), il n'y a pas lieu de rappeler qu'il s'agit du même acte ou de la même division [7].

À l'article 2, 5°, 6° et 8°, les mots « du présent arrêté » seront dès lors chaque fois omis.

La même observation vaut également pour la suite du texte, notamment pour l'article 12.

2. À l'article 2, 8°, dans la définition du « centre de formation agréé », il y a lieu de renvoyer à l'article 8, § 1er.

3. L'attention de la fonctionnaire déléguée a été attirée sur ce que l'article 2, 8°, du projet, définit uniquement les « centres de formation agréés », alors que l'article 8, §§ 1er et 2, prévoit l'agrément, respectivement des centres de formation et des centres d'examen.

[6] Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 'fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement', article 4.

[7] Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 72, a).

Dans sa réponse, la fonctionnaire déléguée reconnaît la nécessité de compléter l'article 2 par un point consacré à la définition des « centres d'examen agréés ».

Article 4

L'article 4, § 4, du projet prévoit qu'un droit de dossier peut être demandé lors de l'introduction d'une demande de certificat Qualiwall ou de certificat Qualiwall au titre de candidat. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que le montant de ce droit de dossier doit être en rapport avec les frais de dossier que cela représente pour la Région wallonne [8]. À défaut, il s'agirait d'un impôt dont le montant ne pourrait être fixé que par le législateur décrétal [9].

La même observation vaut pour l'article 6, § 3, du projet, relatif aux droits de dossier perçus lors d'une demande de renouvellement de la certification.

Article 5

Invitée à préciser si la condition de ne pas avoir commis de « faute professionnelle grave relative aux compétences de base des installateurs », figurant à l'article 5, § 2, alinéa 5, du projet, visait une faute grave commise lors de la formation (ou lors des examens), ou bien une faute commise dans la vie professionnelle, la fonctionnaire déléguée a répondu qu'était visée par là « une faute commise dans le cadre de l'activité professionnelle ».

Si telle est bien l'intention, il convient de faire de cette condition tant une condition d'accès à la formation qu'une condition d'octroi des certificats Qualiwall.

Par ailleurs, il conviendra d'assurer la cohérence entre ce dispositif et les conditons de renouvellement et de retrait des certificats fixés au chapitre 5 du projet.

Article 6

La question suivante a été posée à la fonctionnaire déléguée :

> « L'Annexe IV, 6. e), de la directive 2009/28/CE dispose comme suit : 'la certification de l'installateur devrait être limitée dans le temps, de sorte qu'un recyclage, sous forme de séminaire ou autre événement, soit nécessaire pour en obtenir la reconduction'. Le système de renouvellement automatique de l'agrément en cas de silence prolongé de l'administration, prévu à l'article 6, § 1er, du projet, est-il compatible avec cette disposition ? ».

[8] Voir l'article 4, § 1er, deuxième phrase et § 6, deuxième phrase du décret du 18 juillet 2012.

[9] Article 170, § 2, de la Constitution.

La fonctionnaire déléguée a répondu à cette question comme suit :

> « Effectivement, même si la directive ne précise pas de durée-limite, mais dit simplement que la certification doit être limitée dans le temps (il faudrait donc que le 'renouvellement automatique' se reproduise plusieurs fois de suite pour être incompatible avec cette disposition européenne) ».

Cette réponse n'emporte pas la conviction. Il ressort en effet de l'Annexe IV, 6. e), de la directive 2009/28/CE, que la certification doit être limitée dans le temps pour obliger l'intéressé, qui souhaite en obtenir le renouvellement, à suivre un recyclage. En cas de renouvellement automatique, il ne serait pas satisfait à cette intention du législateur européen. Il s'ensuivrait aussi qu'en cas de renouvellement automatique, le certificat Qualiwall ne présenterait plus les garanties que celui-ci est censé fournir.

La phrase « [s]i toutefois aucune décision n'a été prise par l'organisme de contrôle dans ce délai, le certificat Qualiwall est automatiquement renouvelé pour une durée de 5 ans » sera omise.

Article 7

1. À l'article 7, § 1er, il est suggéré de compléter la première phrase en précisant quelle est l'autorité habilitée à retirer le certificat.

2. Au paragraphe 2, alinéas 3 et 4, il convient d'écrire chaque fois « trente jours » au lieu de « trente jours calendrier » [10].

3. L'article 7, § 2, alinéa 3, prête à confusion en ce qu'il semble appliquer la théorie de l'émission en ce qui concerne le calcul du point de départ du délai de recours. Il y a lieu de prévoir que ce délai prend cours à la date de la réception, et non à la date de la signification, de la décision de l'organisme de contrôle, afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur ce point [11].

Article 9

1. Au paragraphe 1er, mieux vaut remplacer les mots « le représentant dudit centre » par les mots « le centre ».

---

[10] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

[11] 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 ; plus récemment C.C., n° 43/2006, 15 mars 2006, B.10 à B.12, C.C., 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.3 à B.5.

2. Au paragraphe 3, il est suggéré d'insérer un alinéa 3 nouveau, dans lequel sera définie la notion de « jours ouvrables » utilisée aux alinéas 1er et 2 de ce paragraphe [12].

3. Le paragraphe 3, alinéa 1er, 3°, prévoit que l'accusé de réception du dossier de demande d'agrément indique « les voies de recours et les instances compétentes ainsi que les formes à respecter ». L'accusé de réception ne constitue toutefois pas une décision ou un acte administratif à portée individuelle et la disposition en projet ne pourrait pas avoir pour effet de permettre à l'autorité administrative de se dispenser des obligations résultant du décret du 30 mars 1995 'relatif à la publicité de l'administration', lors de la notification de la décision.

Le paragraphe 3, alinéa 1er, 3°, est inutile et doit être omis.

4. Au paragraphe 5, alinéa 2, les mots « est motivée et » seront omis, l'obligation de motivation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' [13].

5. Invitée à expliquer s'il ne convenait pas de compléter l'article 9 en précisant la durée de validité de l'agrément des centres de formation et d'agrément, ainsi que le prévoit l'article 5, alinéa 1er, deuxième phrase, du décret du 18 juillet 2012, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

> « Nous n'avons pas estimé nécessaire d'introduire une telle disposition, puisque nous avons plusieurs moyens de contrôle du travail des centres :
>
> - une procédure de retrait d'agrément existe (article 9, § 5) ;
>
> - un représentant de l'administration peut également assister aux cours et aux examens (article 9, § 4) ».

Cette explication paraît contraire à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dont il découle que le Gouvernement est tenu d'exécuter les décrets et qu'il ne peut ni étendre ni restreindre la portée des décrets qu'il exécute.

Afin d'assurer l'exécution de l'article 5, alinéa 1er, deuxième phrase, du décret du 18 décembre 2012, l'article 9 du projet sera complété de manière à préciser la durée de la validité de l'agrément des centres de formation et d'examen.

---

[12] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

[13] *Ibid.*, recommandation n° 81.

Article 10

La question suivante a été posée à la fonctionnaire déléguée :

« L'article 14.3, dernière phrase, de la directive 2009/28/CE est rédigé comme suit : 'Chaque État membre reconnaît la certification accordée par les autres États membres conformément à ces critères'. (…) L'article 10 du projet ne méconnaît-il pas cette disposition de la directive en ce qu'il prévoit que les certificats octroyés par d'autres États membres 'sont reconnus si, après analyse des conditions d'octroi, il apparaît qu'ils ont été octroyés selon les critères de la directive 2009/28 …' ? ».

La fonctionnaire déléguée a répondu à cette question comme suit :

« Non, on part du principe que la Belgique va, via l'organisme de contrôle désigné au terme d'un marché public régi par la convention ci-jointe, analyser les certificats étrangers (page 3 de la convention jointe au dossier, qui liste les missions de l'adjudicataire dont 'reconnaissance mutuelle : mise en place de la procédure et traitement des demandes et mise à disposition des Régions d'une liste reprenant les installateurs étrangers dont le certificat sera reconnu comme équivalent') ».

Le principe de reconnaissance mutuelle des certifications accordées par les États membres de l'Union européenne, consacré par l'article 14.3, dernière phrase, de la directive 2009/28/CE, s'oppose à ce qu'un État membre puisse contrôler les certifications accordées en conformité avec cette directive.

Cela vaut tant pour les certifications émanant des autres État membres de l'Union europénne que pour celles des autres régions puisque toutes ces autorités sont également tenues au respect de la même directive.

L'article 10 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 11

Il y a lieu de reproduire de manière exacte l'intitulé de l'arrêté donc certains articles sont abrogés.

De plus, il convient de mentionner les modifications antérieurement subies par les dispositions abrogées [14].

Par conséquent, l'article 11 sera rédigé comme suit :

« Les articles 9 et 10 de 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, modifiés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 février 2012, sont abrogés ».

[14] *Ibid.*, formule F 4-2-1-9.

Article 12

Il convient de citer l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2010 de manière exacte.

Article 13

1. L'article 13 sera rédigé comme suit :

« Le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions et le ministre qui a la Formation professionnelle dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté » [15].

2. L'exécutoire clot le dispositif : les articles 13 et 14 seront intervertis [16].

Article 14

L'attention de la fonctionnaire déléguée a été attirée sur la nécessité d'éviter tout effet rétroactif de l'arrêté projeté. En réponse, la fonctionnaire déléguée a indiqué que la date d'entrée en vigueur du 29 avril 2013, figurant dans le texte soumis pour avis, serait « reculée ».

Lors de la fixation de la date d'entrée en vigueur du projet, l'auteur du projet tiendra compte de l'article 84, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, en vertu duquel « [l]es arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai ».

L'alinéa 2 sera omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[15] *Ibid.*, recommandation n° 167 et formule F 4-7-2.

[16] *Ibid.*, recommandations nos 45 et 168.