



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.763/2/V
du 9 septembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'relatif à la performance énergétique
des bâtiments'

Le 17 juillet 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 prorogé au 13 septembre 2013, sur un avant-projet de décret 'relatif à la performance énergétique des bâtiments'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Danièle LANGBEEN, greffier en chef.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 2013.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de décret a pour objet de transposer 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), et d'apporter certaines améliorations aux textes actuellement en vigueur dans ce domaine ¹.

L'avant-projet transpose également l'article 13, paragraphes 4 et 5 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 d'énergie renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

La directive 2010/31/UE abroge la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments qui a été transposée par le décret-cadre du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments.

Ce décret-cadre a inséré dans le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (ci-après : CWATUPE) un nouveau Livre IV, intitulé « Dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments », comprenant les articles 237/1 à 237/39. L'article 69 de l'avant-projet abroge ces dispositions.

Plusieurs arrêtés d'exécution du décret-cadre du 19 avril 2007, précité, ont ensuite été adoptés par le Gouvernement wallon ². Ces dispositions sont contenues au Livre V, Titre IV, du CWATUPE, dont elles constituent les articles 530 à 668.

Certaines matières régies jusqu'à présent par les dispositions réglementaires figurant aux articles 530 à 668 du CWATUPE sont intégrées dans l'avant-projet afin de leur donner une base décrétole ³. D'autres dispositions parmi celles précitées ne sont pas en phase avec les exigences nouvelles introduites par la directive 2010/31/UE.

¹ Exposé des motifs, point A.4.

² *Ibid.*, point A.1.

³ Voir par exemple le commentaire des articles 7, 16, 31, 40 et 50 de l'avant-projet.

Les articles 530 à 668 du CWATUPE seront adaptés ou abrogés dans les meilleurs délais afin d'éviter toute contradiction avec l'avant-projet envisagé et avec les dispositions d'exécution de celui-ci ⁴.

2. L'exposé des motifs gagnerait à être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre les dispositions des directives et celles de l'avant-projet, ainsi que d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse, afin que le Parlement puisse se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet pour assurer la transposition des directives concernées et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

Il eût par ailleurs été souhaitable de communiquer ces tableaux à la section de législation du Conseil d'État avec la demande d'avis, en vue de l'examen de l'avant-projet auquel elle a procédé pour l'établissement du présent avis ⁵.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

1. L'avant-projet de décret est dépourvu d'arrêté de présentation.

Il convient de combler cette lacune ⁶.

2. La formule de sanction est prématurée et sera omise.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Ainsi qu'il ressort de l'observation générale n° 1, l'objectif de l'avant-projet dépasse la seule transposition de la directive 2010/31/UE, précitée.

Il est dès lors suggéré de remplacer, dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, le mot « transpose » par les mots « a notamment pour objet de transposer » ⁷.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation, recommandation n° 141.

⁵ *Ibid.*, recommandations n°s 191 à 193.

⁶ *Ibid.*, formule F6.

⁷ Voir en ce sens l'avis 53.155/4 donné le 29 avril 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 mettant en place un système de certification des installateurs de systèmes de production

2. En raison de l'exigence spécifique de l'article 28, § 1^{er}, alinéa 5, deuxième phrase, de la directive 2010/31/UE, précitée, il convient d'adapter les textes existants restant en vigueur, qui se situent dans le champ d'application de l'avant-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/UE⁸.

3. Il ne convient pas de laisser un article en dehors des divisions groupant des articles, même pas l'article 1^{er} mentionnant quelles sont les directives européennes que l'avant-projet envisage de transposer⁹.

L'article 1^{er} sera dès lors placé au début du titre I¹⁰, dont l'intitulé pourrait être « Disposition générale et définitions ».

Article 2

1. À l'article 2, 11°, il convient d'écrire « telle que définie aux 4° à 8° (et non « telle que définie aux 3° à 8° »), le 3° ne définissant pas la destination d'une unité PEB.

2. L'article 2, 19°, définit la notion de « cogénération à haut rendement » comme étant « la cogénération qui satisfait aux critères définis à l'annexe III de la directive 2004/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 concernant la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE ».

Il y a toutefois lieu de rappeler que, une directive n'ayant en principe pas d'effet direct en droit interne, seules les dispositions de droit interne qui en assurent la transposition lient le destinataire de la règle envisagée au niveau européen. Les dispositions de droit interne qui y renvoient, tel l'article 2, 19°, de l'avant-projet, doivent donc se référer aux dispositions concernées¹¹.

d'énergie à partir de sources renouvelables et des professionnels des travaux liés à l'efficacité énergétique, l'observation relative à l'article 1^{er}.

⁸ Voir en ce sens l'avis 51.916/2/V donné le 29 août 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 novembre 2012 'relatif à l'audit énergétique d'un logement', l'observation relative à l'article 1^{er}.

⁹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 63.

¹⁰ La numérotation des titres et chapitres se fera en chiffres arabes en mettant un point après l'indication du numéro. Il convient par ailleurs d'écrire « Article 1^{er} » et ensuite « Art. 2 », « Art. 3 », etc. (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 64 et 52,a.).

¹¹ Voir en ce sens l'avis 45.550/2 donné le 22 décembre 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 18 janvier 2010 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier

3. La rédaction de l'article 2, 20°, sera revue afin de mieux refléter la définition contenue à l'article 2.18) de la directive 2010/31/UE. Cette dernière disposition mentionne un transfert de chaleur « d'une température plus basse vers une température plus élevée », et non, comme il est indiqué à l'article 2, 20°, de l'avant-projet, un prélèvement de chaleur « à basse température ».

Article 7

Le mécanisme de caducité automatique, envisagé à l'article 7, § 2, alinéa 4, de l'avant-projet s'écarte du principe du parallélisme des formes. Une autorisation d'utiliser une méthode de calcul alternative étant délivrée par le Gouvernement ¹², la sécurité juridique serait mieux assurée si une décision du Gouvernement intervenait pour le retrait de la décision. L'article 7, § 2, alinéa 2, habilite d'ailleurs expressément le Gouvernement à définir la procédure de retrait de l'autorisation.

La rédaction de l'article 7, § 2, alinéa 4, sera revue à la lumière de cette observation.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les articles 44, alinéa 2, et 48, alinéa 2, de l'avant-projet.

Articles 10 et 36

1. Aux articles 10, alinéa 1^{er}, 1°, et 36, alinéa 1^{er}, 1°, l'avant-projet prévoit des exceptions aux exigences PEB qui ne seront pas applicables aux « unités PEB servant de lieu de culte et utilisées pour des activités religieuses ».

Ces dispositions entendent transposer l'article 4, paragraphe 2, b), de la directive 2010/31/UE.

Selon le commentaire de l'article 10,

« La première exception ne s'applique qu'aux cultes reconnus par l'État fédéral, à savoir catholique romain, protestant, anglican, israélite, orthodoxe et musulman. Les deux éléments à savoir 'servant de lieu de culte' et 'utilisés pour des activités religieuses' sont à considérer cumulativement. Par exemple, dans un complexe regroupant un espace utilisé pour les activités religieuses et des espaces autres (bibliothèque, classes, ...), seul le lieu où sont effectuées les activités religieuses entre dans le champ de cette exception même si l'ensemble du complexe pourrait être qualifié de lieu de culte ».

aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et le Code des sociétés, l'observation relative à l'article 3 de l'avant-projet (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52 1988/001, p. 123).

¹² Article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Le Conseil d'État estime que, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 19 de celle-ci, ainsi qu'au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme combiné avec l'article 9 du même instrument¹³, il y a lieu de justifier la différence de traitement ainsi réalisée entre les cultes existant en Belgique, selon qu'ils sont ou non reconnus par la loi fédérale. Pareille distinction de traitement n'est en toute hypothèse pas imposée par l'article 4, paragraphe 2, b, de la directive précitée.

La section de législation constate par ailleurs que le libellé des articles 10 et 36 de l'avant-projet, lus à la lumière du commentaire attenant à la première de ces dispositions, exclut que les unités PEB affectées aux activités convictionnelles des « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle », au sens de l'article 181, § 2, de la Constitution, puissent bénéficier de l'exemption d'application des exigences PEB. Cette nouvelle distinction de traitement, que n'impose pas davantage l'article 4, paragraphe 2, b, de la directive précitée¹⁴, doit également être justifiée au regard des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, lues à la lumière des principes sous-jacents à l'article 181, § 2, de la Constitution¹⁵.

2. À l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^o, pour mieux assurer la transposition de l'article 4, paragraphe 2, a), de la directive 2010/31/UE, les mots « lorsque les exigences PEB » seront remplacés par les mots « dans la mesure où l'application de certaines exigences minimales en matière de performances énergétiques ».

Article 19

À la fin de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, après les mots « les exigences », il y a lieu d'ajouter les lettres « PEB ».

La même observation vaut notamment pour les articles 20, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, et 29, de l'avant-projet.

¹³ Voir Cour eur. D.H., arrêt *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others c. Autriche* du 31 juillet 2008 ; Cour eur. D.H., arrêt *Jehovas Zeugen in Osterreich c. Autriche* du 25 septembre 2012 ; Cour eur. D.H., arrêt *Savez Crkava « Rijec Zivota » and Others c. Croatie* du 9 décembre 2010.

¹⁴ Bien qu'elle n'évoque que des « cultes » et des « activités religieuses », cette disposition de la directive doit en effet faire l'objet d'une interprétation large, sous l'éclairage de l'article 17 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« 1.L'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.

2.L'Union respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles.

3.Reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations ».

¹⁵ Comme le rappelle la Cour constitutionnelle, l'article 181, § 2, de la Constitution, adopté en 1993, tend « à instaurer un parallélisme dans le financement étatique de la morale non confessionnelle reconnue et des cultes reconnus » (CC, n°173/2004, 3 novembre 2004, pt. B.4.2).

Article 20

1. L'article 20, § 1^{er}, alinéa 2, est inutile compte tenu des dispositions contenues aux articles 40 et 43.

Cet alinéa sera par conséquent omis.

2. Concernant la durée de conservation de cinq ans prévue au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu de rappeler que le délai de prescription en matière de responsabilité civile contractuelle est en principe de dix ans en vertu de l'article 2262*bis* du Code civil. L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier s'il ne vaut pas mieux aligner le délai de conservation des documents sur cette durée.

La même observation vaut pour l'article 38, alinéa 2.

Article 21

L'article 21, §1^{er}, alinéa 2, est inutile compte tenu des dispositions contenues aux articles 41 et 43.

Cet alinéa sera par conséquent omis.

Article 22

Il ne ressort pas clairement de l'article 22 si cette disposition vise à interdire aux architectes d'intervenir comme responsable PEB pour les projets pour lesquels ils interviennent par ailleurs comme architecte. À cet égard, l'article 17, alinéa 1^{er}, de la directive prévoit que

« (...) la certification de la performance énergétique des bâtiments et l'inspection des systèmes de chauffage et des systèmes de climatisation soient exécutées de manière indépendante par des experts qualifiés et/ou agréés, qu'ils agissent en qualité de travailleurs indépendants ou qu'ils soient employés par des organismes publics ou des établissements privés ».

Si telle est l'intention de l'auteur, pareille interdiction de cumul doit être exprimée plus clairement à l'article 22.

Article 23

1. L'article 23, § 2, peut être interprété en ce sens que le déclarant PEB qui omet de joindre à sa demande de permis une note justificative invoquant l'exception applicable est forclos.

Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, la disposition devrait être précisée et dûment justifiée.

La même observation vaut pour les articles 25, § 2, et 27, alinéa 2, de l'avant-projet.

2. Le commentaire de l'article 23 contient le passage suivant :

« Enfin, l'article 23 prévoit une exception au principe selon lequel la déclaration initiale et l'étude de faisabilité technique, environnementale et économique doivent être jointes à la demande de permis. Cette exception vise l'hypothèse de l'article D.II.51 du Code du Développement territorial, qui concerne la demande de permis d'urbanisme conjointe à une procédure de modification du plan de secteur. Il n'apparaît pas opportun d'exiger la déclaration initiale et l'étude de faisabilité à ce moment de la procédure, ce qui se révélerait trop contraignant pour le demandeur ».

Cette précision ne figure pas à l'article 23 de l'avant-projet (le Code du Développement territorial n'ayant pas encore été adopté).

Il y a lieu d'assurer la cohérence entre l'article 23 et son commentaire.

Article 24

L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier s'il est judicieux de définir le délai dans lequel la déclaration PEB finale doit être adressée au Gouvernement par référence au « terme du délai de validité du permis ». En effet, soit la construction du bâtiment a été menée à son terme pendant la durée de validité du permis, et dans ce cas la déclaration PEB finale doit être adressée au Gouvernement dans les douze mois de l'occupation du bâtiment ou de l'achèvement du chantier¹⁶. Soit le permis est périmé en raison de la non-exécution des travaux dans les délais fixés à l'article 86 du CWATUPE, mais cela impliquerait que le bâtiment n'a pas été construit et dans ce cas il ne semble pas qu'il y ait lieu à établissement d'une déclaration PEB finale.

La même observation vaut pour l'article 26, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Intitulé du titre IV, chapitre I

Les termes « principes généraux » ayant une portée particulière en droit administratif, il est suggéré de remplacer l'intitulé du Titre IV, Chapitre I, par exemple par les mots « Régime de la certification ».

¹⁶ Article 24, alinéa 1^{er} *initio*, de l'avant-projet.

Article 34

La « mise en vente involontaire » ne rentre pas parmi les hypothèses d'exceptions ou d'aménagement des exigences PEB qu'autorise l'article 4, paragraphe 1, alinéas 4 et 5, de la directive 2010/31/UE. Au demeurant, cette notion n'est pas définie dans le commentaire de l'article.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 35

1. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes si cette division aboutit à ce que chaque paragraphe ne contienne qu'un seul alinéa ¹⁷.

La division de l'article 35 en paragraphes sera dès lors omise.

2. Au paragraphe 3 (devenant alinéa 3), au lieu d'écrire « est fréquemment visité par le public », il convient d'écrire « est considéré comme fréquemment visité par le public ».

Article 37

L'article 37, alinéa 2, est inutile compte tenu des dispositions contenues aux articles 42 et 43.

Cet alinéa sera par conséquent omis.

Article 40

1. La phrase introductive du paragraphe 1^{er} sera rédigée comme suit :

« Sous réserve d'autres conditions d'agrément que le Gouvernement est habilité à déterminer, peut être agréée en qualité de responsable PEB toute personne physique répondant aux conditions suivantes : ».

2. La condition figurant à l'article 40, § 1^{er}, 3^o, pourrait être considérée comme disproportionnée faute de limitation dans le temps, dès lors qu'elle aboutit à priver de toute possibilité future d'agrément, une personne ayant été sanctionnée à un moment donné par un retrait d'agrément.

¹⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

3. La portée juridique du terme « collaborateurs », figurant à l'article 40, § 1^{er}, alinéa 2, n'est pas suffisamment précise. Cette notion sera, soit clarifiée, soit omise.
4. Compte tenu de la rédaction de la phrase introductive suggérée au point 1 ci-dessus, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, devient inutile et sera omis.
5. Concernant l'équivalence des diplômes, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée 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 ¹⁸.
6. Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser de quel type d'« envoi » il s'agit.

Article 41

1. Il y a lieu de préciser dans l'avant-projet de décret les notions de « titres, qualifications et expérience dans l'étude des systèmes alternatifs de production et d'utilisation d'énergie », figurant à l'article 41, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o.
2. Il est renvoyé pour le surplus aux observations relatives à l'article 40, qui s'appliquent à l'article 41 moyennant les adaptations nécessaires.

Article 42

Il est renvoyé aux observations relatives à l'article 40, qui s'appliquent à l'article 42 moyennant les adaptations nécessaires.

Article 43

1. Alors que l'article 43, § 2, exprime les délais en « jours ouvrables », l'article 47, § 2, les exprime en « jours ».

Mieux vaut utiliser, dans les deux dispositions, la notion de « jours », celle de « jours ouvrables » n'ayant pas de portée juridique définie.

Si la notion de « jours ouvrables » est néanmoins maintenue à l'article 43, § 2, il convient d'insérer dans ce paragraphe un alinéa nouveau dans lequel cette notion sera définie.

¹⁸ Voir en ce sens l'avis 51.916/2/V donné le 29 août 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 novembre 2012 'relatif à l'audit énergétique d'un logement', l'observation relative à l'article 7.

2. L'article 43, § 2, alinéa 1^{er}, 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 les obligations résultant du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ne lui sont donc pas applicables¹⁹.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 3°, est inutile et sera omis.

Article 46

1. Au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer les mots « et ou » par le mot « ou », qui aura alors un sens inclusif.

2. Concernant la condition énoncée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 5°, il est renvoyé à la deuxième observation relative à l'article 40.

3. Au paragraphe 3, il y a lieu de clarifier de quel type d'« envoi » il s'agit.

Article 47

Concernant la condition énoncée à l'article 47, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, il est renvoyé à la deuxième observation relative à l'article 43.

Article 58

1. À l'article 58, alinéa 2, 3° et 4°, au lieu d'écrire « le centre de formation agréé », mieux vaut écrire « le représentant du centre de formation agréé »²⁰.

2. Au 4° de cet alinéa, les mots « manquements qui lui sont reprochés » seront remplacés par les mots « manquements qui sont reprochés au centre ».

Article 63

1. À l'alinéa 6, les mots « est dûment 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'²¹.

¹⁹ Voir en ce sens l'avis 53.155/4, précité, la troisième observation relative à l'article 9.

²⁰ Voir en ce sens l'avis 53.155/4, précité, la première observation relative à l'article 9.

2. À l'alinéa 7, il y a lieu de préciser si c'est la date d'envoi ou la date de réception de la décision qui est prise en considération pour le calcul du délai de trente jours. Cette précision est particulièrement importante en raison de la sanction qui s'attache au non-respect du délai.

Articles 64 et 66

Dans l'avis 40.967/4 donné le 26 septembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 19 avril 2007, précité, la section de législation a formulé l'observation suivante : ²²

« Il résulte du texte en projet que les amendes administratives concernées seront infligées par le fonctionnaire délégué, le bourgmestre ou le fonctionnaire ou agent désigné par le Gouvernement.

Il est singulier que plusieurs autorités administratives, qui relèvent au surplus de pouvoirs différents, puissent les unes et les autres sanctionner un même comportement.

Le caractère singulier de ce concours de compétence est encore renforcé par la circonstance que selon l'article 237/25, § 2, alinéa 5, en projet, l'amende sera payée sur le compte du fonds régional Energie, si elle est infligée par le fonctionnaire délégué ou tout fonctionnaire et agent désigné par le Gouvernement, tandis qu'elle sera versée entre les mains du receveur communal lorsqu'elle l'est par le bourgmestre ou son délégué.

À ce propos, et de manière paradoxale, le paragraphe 4 de la disposition en projet prévoit que si le contrevenant demeure en défaut de payer l'amende, la décision d'infliger l'amende, devenue définitive, ou le jugement du tribunal coulé en force de chose jugée est transmis à la Division de la trésorerie du Ministère de la Région wallonne en vue du recouvrement du montant de l'amende.

Il suit de cette disposition que le recouvrement de l'amende aura lieu à l'intervention des services de la Région et à ses frais, ce, dans toutes les hypothèses, en ce compris les cas où l'amende a été infligée par le bourgmestre et alors même que, dans ce cas, il est prévu que l'amende est payée entre les mains du receveur communal. L'on se demande si un tel système, qui n'est pas en harmonie avec l'article 237/25, § 2, de l'avant-projet, correspond effectivement à l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Compte tenu des observations qui précèdent et des graves difficultés pratiques que le système ne manquera pas de susciter, ce dernier doit être revu ».

Ces observations valent également, moyennant les adaptations nécessaires, pour les articles 64 et 66 de l'avant-projet.

²¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 81.

²² Voir, dans cet avis, la première observation relative à l'article 237/25 en projet.

Article 65

L'article 65 de l'avant-projet prévoit un recours juridictionnel à l'encontre des amendes administratives qui auraient été infligées en application du titre VI de l'avant-projet. Le recours est, selon la disposition précitée, porté devant le tribunal de police, lequel statue en « pleine juridiction ». Il est encore précisé que ce recours « suspend l'exécution de la décision » infligeant l'amende administrative, et que le jugement du tribunal de police n'est « pas susceptible d'appel ». Selon le commentaire de l'article 65, celui-ci « conserve le mécanisme mis en place par le décret du 19 avril 2007 ».

Il convient d'observer que, au travers de l'article 65 ainsi décrit, l'avant-projet règle des questions qui touchent à la compétence matérielle des juridictions judiciaires et à la procédure menée devant celles-ci. Or, et selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, il s'agit là de matières qui ressortent de la compétence de l'État fédéral²³. Le dispositif en projet a par ailleurs pour effet de soustraire le recours juridictionnel formé contre les amendes administratives infligées à la compétence que la section du contentieux administratif du Conseil d'État tire de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973. Or, l'article 160 de la Constitution réserve à l'autorité fédérale le soin de définir les compétences de la section précitée.

Dans son avis 40.567/4 donné le 26 septembre 2006²⁴ sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 19 avril 2007 précité, la section de législation avait, sur cette question de compétence, énoncé ce qui suit :

« Le recours juridictionnel envisagé par la disposition à l'examen doit, selon celle-ci, être introduit devant le tribunal de police et n'est pas susceptible d'appel.

En principe, ces points ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale.

Toutefois, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. Il est requis à cette fin que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions qui seront adoptées par le législateur décréteil sur cette matière ne soit que marginale²⁵.

Au regard de ces conditions, le texte en projet est admissible ».

Le raisonnement de la section de législation faisait sur ce point application du principe, à l'époque bien établi dans sa jurisprudence, selon lequel l'obligation de respecter les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme en matière de protection juridictionnelle contre des amendes administratives, peut rendre « nécessaire », au sens de la doctrine des pouvoirs implicites (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de

²³ CC, n°126/2003, 1^{er} octobre 2003, pt. B.5.2.

²⁴ *Doc. Parl.* parl. wall. 2006-2007, n°560/1, Annexe 3, p. 74

²⁵ *Note de bas de page 17 de l'avis cité* : « Voir notamment Cour d'arbitrage, n° 40/91, 19 décembre 1991, 5.B.3; Cour d'arbitrage, n° 32/92, 23 avril 1992, B.3.6; Cour d'arbitrage, n° 4/93, 21 janvier 1993, B.4.b; Cour d'arbitrage, n° 83/2002, 8 mai 2002, B.5.1 et Cour d'arbitrage, n° 189/2002, 19 décembre 2002, B.5 ».

réformes institutionnelles), qu'un législateur régional empiète sur les compétences de l'autorité fédérale²⁶. Quant à ces exigences, l'avis 40.567/4 précité²⁷ énonçait en effet que :

« Il se déduit, notamment, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qu'une décision infligeant une amende administrative de nature pénale doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel présentant un caractère suspensif et permettant un contrôle de pleine juridiction, ce dernier élément impliquant que le juge saisi doit pouvoir moduler la sanction lorsque – comme tel est le cas dans le présent avant-projet – l'administration est également investie d'un tel pouvoir »²⁸.

L'évolution ultérieure et convergente de la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État²⁹, de la Cour constitutionnelle³⁰, de la Cour de cassation³¹ et de la Cour européenne des droits de l'Homme a cependant conduit la section de législation à reconsidérer les principes rappelés ci-avant. Elle a estimé, tout d'abord, que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme n'exige pas nécessairement le caractère suspensif de plein droit du recours introduit à l'encontre d'une amende administrative³² et ensuite, que la même disposition conventionnelle n'exige pas nécessairement que la juridiction devant laquelle ce recours est porté dispose du pouvoir de substituer sa propre décision à celle de l'administration en « modulant » l'amende infligée. Il en résulte logiquement que le recours en annulation visé par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est, *de lege lata*, bel et bien en mesure de satisfaire aux exigences de

²⁶ Avis 45.923/3 donné le 24 février 2009 sur un avant-projet de décret devenu het decreet van 8 mei 2009 'betreffende toegangverbod tot voertuigen van de VVM', *Doc. Vl. Parl.*, 2008-2009, 2178/1, p. 46-50 et références citées.

²⁷ Avis°39.536/VR/3 donné le 24 janvier 2006 sur un avant-projet de décret devenu het decreet van 15 december 2006 'houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode', *Doc. Vl. Raad*, 2005-2006, n°824/1.

²⁸ *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : « Voir sur ce point plusieurs arrêts de la Cour d'arbitrage, en particulier les arrêts n° 22/99 du 24 février 1999, n° 128/99 du 7 décembre 1999, n° 96/2002 du 12 juin 2002 et n° 157/2002 du 6 novembre 2002, ainsi que divers avis de la section de législation du Conseil d'Etat, notamment l'avis 24.479/V.R., donné le 24 octobre 1995, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1997 portant approbation de l'Accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (*Doc. Parl. parl. wall.*, (1995-1996) - N°162/1 (annexes), p. 10), l'avis 33.239/2, donné le 2 mai 2002, sur l'avant-projet devenu la loi du 2 août 2002 complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le Ministre, par la C.B.F., par l'O.C.A. et les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la C.B.F. et de l'O.C.A. devant les juridictions répressives, la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales (*Doc. parl.*, Chambre, 2001/2002, n°s 1842/1 et 1843/1, pp. 290 à 292), et l'avis 35.356/1, donné le 18 septembre 2003, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. Cons. Rég. Brux.*, 2003-2004, A-506/1, pp. 55 et 56) ».

²⁹ Voir e.a., C.E., 201.373, 26 février 2010, *SA European Air Transport*.

³⁰ Voir e.a., C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, pt. B.10.1 à B. 10.3.

³¹ Cass., 15 octobre 2009, *Brussels Instituut voor Milieubeheer t. Emery Worldwide Airlines Inc.*, C.09.0019.N

³² Voir les avis 44.947/VR/V, 44.948/VR/V et 44.949/VR/V donnés le 19 août 2008, *Doc. Vl. Parl.*, 2008-2009, 1944/1, p.94.

l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme³³. Il s'en déduit, tout aussi logiquement, que la mise en avant des exigences tirées de cette disposition conventionnelle ne peut plus être en elle-même considérée comme suffisante pour justifier de la « nécessité », au sens de la doctrine des pouvoirs implicites, d'un empiètement sur les compétences de l'État fédéral tel celui réalisé par l'article 65 de l'avant-projet³⁴.

En conséquence, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier, sur d'autres bases, qu'il lui est nécessaire de réaliser un tel empiètement sur les compétences de l'État fédéral³⁵.

Titres VII et VIII

Mieux vaudrait fusionner les titres VII et VIII en un titre unique intitulé « dispositions transitoires et finales ».

Article 67

Concernant le système d'aides envisagé à l'article 67, l'attention est attirée sur l'obligation de notification préalable à la Commission européenne découlant de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Article 68

L'article 68, alinéa 1^{er}, prévoit l'abrogation de certaines prescriptions de plans communaux d'aménagement et de règlements communaux d'urbanisme. La compétence d'abroger les plans communaux d'aménagement et les règlements communaux d'urbanisme appartient en principe aux conseils communaux en vertu des articles 57*ter*, 79, § 4, alinéa 1^{er}, et 80 du CWATUPE.

L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier si l'intention est bien de déroger en l'espèce à la compétence des conseils communaux en cette matière.

³³ Voir l'avis 51.632/1/V donné le 19 juillet 2012 sur une proposition de décret 'houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat het beroep tegen beslissingen van de Vlaamse Regulator voor de Media betreft', (*Doc. VI. Parl.*, 2011-2012, n°1515/3, p. 7).

³⁴ Avis 49.739/VR donné le 28 juin 2011 sur un avant-projet de décret 'houdende verplichte melding van risicovolle medische praktijken', (*Doc. VI. Parl.*, 2011-2012, n°1568/1, pp. 46-48).

³⁵ *Ibid.*, p. 48.

Article 69

1. L'article 69, alinéa 1^{er}, charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle l'avant-projet examiné entrerait en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu auparavant ³⁶.

2. La disposition fixant l'entrée en vigueur d'un texte étant généralement placée à la fin de celui-ci, il est suggéré de faire de l'article 69, alinéa 1^{er}, tel que modifié selon les indications qui précèdent, la dernière disposition du décret projeté.

3. Les mots « Au jour de l'entrée en vigueur du présent décret », figurant au début de l'article 69, alinéa 2 (devenant l'article 69, alinéa unique), sont inutiles et seront omis.

Article 70

1. L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier si, au début du paragraphe 1^{er}, au lieu d'écrire « Par dérogation à l'article 40 », il ne convient pas d'écrire « Par dérogation à l'article 22 ».

Il est renvoyé à l'observation relative à l'article 22.

2. La phrase introductive de l'article 70, paragraphe 2, serait mieux rédigée comme suit, si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet :

« Les architectes qui remplissent les conditions suivantes peuvent obtenir l'agrément en qualité de responsable PEB sans devoir suivre la formation visée à l'article 40, § 1^{er}, 2^o ».

Le paragraphe 2, alinéa 2, serait alors utilement clarifié en insérant, après les mots « L'agrément », les mots « visé à l'alinéa 1^{er} ».

Article 71

À l'alinéa 1^{er}, après les mots « est joint un engagement PEB », il est suggéré d'insérer les mots « au sens de l'article 237/1, 10°, du CWATUPE », si telle est l'intention.

³⁶ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-5-2-1.

Article 72

Le début de l'article 72 sera rédigé comme suit :

« Jusqu'au 8 juillet 2015, l'article 35, alinéa 1^{er}, ne s'applique (la suite comme à l'avant-projet) » ³⁷.

OBSERVATION FINALE

Lorsqu'il règle l'enregistrement de documents dans la base de données visée à l'article 14, le texte en projet utilise tantôt l'expression « sur la base de données » (articles 23, § 1^{er}, alinéa 2, 24, alinéa 2, 25, § 1^{er}, alinéa 2, 26, alinéa 2, et 33, alinéa 3), tantôt l'expression « dans la base de données » (articles 28, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, 34, § 3, alinéas 1^{er} et 3 et 52, alinéa 1^{er}) ou « dans la banque de données » (article 33, alinéa 2) . Afin d'améliorer la lisibilité du texte en projet, il convient, d'utiliser l'expression « dans la base de données » dans l'ensemble des dispositions précitées.

LE GREFFIER EN CHEF

LE PRÉSIDENT

Danièle LANGBEEN

Pierre LIÉNARDY

³⁷ Voir les articles 12, paragraphe 1^{er}, b) et 13, paragraphe 1^{er}, de la directive 2010/31/UE.