



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.319/4
du 4 juin 2014

sur

un projet d'arrêté ministériel 'portant diverses mesures d'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 visant à mettre en place un système de certification des installateurs de systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables et des professionnels des travaux liés à l'efficacité énergétique'

Le 8 mai 2014, 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, un projet d'arrêté ministériel 'portant diverses mesures d'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 visant à mettre en place un système de certification des installateurs de systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables et des professionnels des travaux liés à l'efficacité énergétique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 juin 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, 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 4 juin 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 25 mai 2014, les ministres ne disposent plus, depuis cette date, de la plénitude de leurs compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que les ministres peuvent prendre en considération lorsqu'ils doivent apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Il y a lieu de mentionner correctement l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon que le projet tend à exécuter.

Dans l'intitulé, les mots « visant à mettre » seront dès lors remplacés par le mot « mettant ».

PRÉAMBULE

1. Dans la mention des auteurs du projet, les ministres seront désignés par leurs titres tels qu'ils figurent dans leurs arrêtés de nomination respectifs mais limités aux attributions correspondant à la matière qui fait l'objet de l'arrêté ¹.

Il convient donc d'écrire :

« Le Ministre du Développement durable et le Ministre de la Formation » ².

2. L'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu le 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, les articles 3 à 6 ; » ³.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41 et formule F 3-1-5.

² Voir dans le même sens l'avis 51.074/4 donné le 2 avril 2012 sur un avant-projet devenu le 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', la deuxième observation relative au préambule de l'arrêté de présentation et l'observation sous « Formule de l'arrêté de présentation ».

3. L'alinéa 2 sera complété avec l'indication des articles ou subdivisions d'articles de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 'mettant en place un système de certification des installateurs de systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables et des professionnels des travaux liés à l'efficacité énergétique', qui constituent les fondements juridiques précis de l'arrêté ministériel en projet ⁴.

Il est renvoyé en outre à l'observation relative à l'intitulé.

4. En raison des modifications apportées à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', il y a lieu d'écrire à l'alinéa 3 « en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

DISPOSITIF

Article 2

Il est renvoyé à l'observation relative à l'intitulé.

Article 3

L'article 3 du projet tend à ajouter, en ce qui concerne l'obtention du certificat Qualiwall et du certificat Qualiwall au titre de candidat pour les installations solaires thermiques, une condition qui n'est pas prévue à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 sans que les ministres ne disposent d'une habilitation à cet effet.

L'article 3 sera omis.

Article 5

1. L'article 5, § 2, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 prévoit la possibilité de faire reconnaître l'équivalence d'une formation obtenue ailleurs que dans un centre de formation agréé, avec les formations obtenues dans un tel centre, et ce, sans limitation dans le temps.

En disposant que la demande d'équivalence doit être introduite avant le 1^{er} septembre 2014 et en limitant au 1^{er} mars 2015 la validité de l'équivalence octroyée,

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27 et formule F 3-2-2.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 23.2.

l'article 5, § 1^{er}, du projet restreint la portée de l'article 5, § 2, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013.

Le principe de la hiérarchie des normes s'oppose toutefois à ce qu'un arrêté ministériel restreigne la portée d'un arrêté du Gouvernement.

Les mots « avant le 1^{er} septembre 2014 », figurant à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de même que la deuxième phrase de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, seront dès lors omis.

2. Invitée à préciser quelle est l'administration visée à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, la fonctionnaire a proposé une formulation de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, selon laquelle c'est l'administration définie à l'article 2, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 qui est visée.

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, sera revu en ce sens.

3. En ce qui concerne l'article 5, § 2, du projet, la fonctionnaire déléguée a été priée d'expliquer quelle disposition exacte de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 habilite les ministres à définir par voie réglementaire la portée des termes « certificat d'apprentissage » et « diplôme de chef d'entreprise », au sens de l'article 5, § 2, alinéa 4, de cet arrêté.

La fonctionnaire déléguée a fourni à ce sujet l'explication suivante :

« Il nous semble que la disposition '... et si cette formation est jugée équivalente par le Ministre de l'Énergie et le Ministre de la Formation, l'installateur ou le professionnel présente l'examen sans avoir suivi les modules de formation' de l'article 5, § 1^{er} ⁵, alinéa 4 de l'arrêté du 27 juin 2013 permet aux ministres de préciser la portée de ces termes, les ministres étant habilités à juger de l'équivalence de la formation pour présenter l'examen, sans avoir suivi les modules de formation ».

Cette explication se heurte à l'objection suivante.

L'article 5, § 2, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 ne confère aux ministres qu'un pouvoir de décision individuel, sans les habiliter à déterminer par voie réglementaire quels certificats d'apprentissage et diplômes de chef d'entreprise sont pris en considération dans le cadre de cette disposition.

L'article 5, § 2, du projet est dépourvu de fondement juridique et sera omis.

La subdivision de l'article 5 en paragraphes ne se justifie dès lors plus.

⁵ Lire : § 2.

Article 6

Dans la phrase introductive de l'article 6, les mots « à l'article 3, § 2, 6° » seront remplacés par les mots « à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, 6° ».

Article 7

Invitée à préciser quelle disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 habilite les ministres à définir ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots « expérience professionnelle de minimum trois ans pertinente » au sens de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de cet arrêté, la fonctionnaire déléguée a répondu que cette habilitation figurait dans l'article 13 de l'arrêté précité, aux termes duquel

« Le Ministre de l'Énergie et le Ministre de la Formation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté ».

Toutefois, la disposition exécutoire figurant à la fin d'un arrêté de Gouvernement ne suffit pas pour habiliter les ministres concernés à fixer certaines modalités, une telle disposition visant uniquement les mesures administratives nécessaires à l'application de l'arrêté ⁶.

À défaut d'habilitation expresse autorisant les ministres à définir la notion d'« expérience professionnelle de minimum trois ans pertinente », l'article 7 sera omis.

Articles 8, 9 et 10

Les articles 8, 9 et 10 du projet exécutent des habilitations que l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 confère au seul Ministre de l'Énergie ⁷.

Il n'appartient pas au Ministre de l'Énergie, seul habilité à exécuter ces dispositions, d'exercer son pouvoir conjointement avec un autre ministre non habilité à cet effet.

Les articles 8, 9 et 10 du projet, ainsi que les annexes 1 et 2 auxquelles ces articles renvoient, doivent être omis du projet et faire l'objet d'un arrêté ministériel distinct, qui sera proposé et adopté par le seul Ministre de l'Énergie.

⁶*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3.

⁷ Voir article 6, § 3, alinéa 2, article 9, § 2, alinéa 3, article 8, § 1^{er}, 3°, et article 8, § 2, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013.

Article 11

1. Le paragraphe 1^{er}, 1° et le paragraphe 2, 2°, de l'article 11 du projet entendent imposer respectivement que les formations dans les centres de formation agréés et les examens dans les centres d'examen agréés se donnent dans un lieu situé en Région wallonne. Ce faisant, le projet ajoute une condition au régime d'autorisation des activités de services que constituent ces formations et l'organisation de ces examens. L'auteur du projet doit dès lors être à même de démontrer que, conformément à l'article 5 du décret du 10 décembre 2009 'visant à transposer la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur' cette condition est non-discriminatoire, justifiée par au moins une raison impérieuse d'intérêt général au sens de ce décret et proportionnelle à cet objectif d'intérêt général.

L'exigence imposée constitue en effet une restriction à la libre prestation de services dans la mesure où elle ne permet pas aux centres de formation ou d'examens qui organisent ces services dans une autre région ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen de solliciter un agrément auprès de la Région wallonne afin que les attestations de réussite des formations ou des examens qu'ils délivrent permettent aux installateurs ou aux professionnels titulaires de ces attestations de respectivement présenter les examens dans un centre d'examen agréé sans devoir solliciter une équivalence de leurs formations ou d'obtenir le certificat Qualiwall.

2. Ainsi qu'en a convenu la fonctionnaire déléguée, l'article 11, § 2, alinéa 1^{er}, 6°, doit être revu de manière à assurer sa cohérence avec l'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013.

Par ailleurs, l'article 11, § 2, alinéa 2, sera omis pour les raisons exposées dans la première observation relative à l'article 5.

L'article 11, § 2, 6°, pourrait être rédigé comme suit :

« 6° n'accepter que des candidats répondant aux conditions énoncées à l'article 5, § 2, alinéas 2 ou 4, de l'arrêté ».

ANNEXES

Pour les raisons exposées dans l'observation relative aux articles 8, 9 et 10, les annexes 1 et 2 seront omises.

OBSERVATIONS DE LÉGISTIQUE

1. L'ordre des articles sera revu de manière à suivre l'ordre des articles de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013, auxquels il est donné exécution.
2. Lorsqu'il est fait référence à un alinéa d'un article, il convient d'écrire « alinéa » et non « al. ».

CONCLUSION

Le projet sera soigneusement revu.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY