



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.952/4
du 21 janvier 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération, et l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération'

Le 23 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération, et l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 janvier 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de l'article 3, 2°, du décret wallon du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Le présent projet devra donc être soumis à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Cet article trouve son fondement juridique dans l'article 36 du décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' visé à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Cet alinéa 1^{er} du préambule sera complété pour en rendre compte.

Article 2

1. Dans les circonstances qu'il fixe, cet article entend imposer à ses destinataires des obligations de nature procédurale (à savoir, principalement, l'introduction de demandes diverses dans le cadre de procédures réglementées). Ces obligations sont imposées « à partir du 1^{er} juillet 2014 », soit à partir d'une date qui est déjà dépassée depuis plusieurs mois.

Il est à l'évidence dépourvu de sens d'imposer aux destinataires d'un arrêté d'accomplir certains actes matériels pour une période de temps révolue.

Les mots « à partir du 1^{er} juillet 2014 » doivent être soit omis soit revus sans que, dans cette dernière hypothèse, il puisse être dérogé au principe de la non-rétroactivité des actes administratifs pour une hypothèse qui ne serait pas couverte par les tempéraments que ce principe admet ¹.

2. L'article 10, alinéa 1^{er}, en projet fixe les modalités d'introduction des demandes de certificats verts relatives aux « unités de production » à l'exception des « installations de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques d'une puissance nette inférieure ou égale à 10 kW ».

L'alinéa 2 en projet prévoit, pour les mêmes unités de production que celles auxquelles l'alinéa 1^{er} s'applique, doit-on supposer, qu'« [u]ne demande préalable d'octroi de labels de garantie d'origine ou de certificats verts est adressée à la CWaPE [...] ».

L'alinéa 3 en projet se présente comme une « dérogation » à l'alinéa 2 et concerne les « installation[s] d'une puissance nette développable inférieure ou égale à 10 kW » sans préciser s'il s'applique aux installations de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques d'une puissance nette inférieure ou égale à 10 kW.

L'alinéa 4 en projet, qui se présente comme une « dérogation aux alinéas précédents », concerne les « installation[s] visée[s] à l'article 6bis, alinéa 3 », à savoir les « installation[s] de panneaux solaires photovoltaïques d'une puissance nette développable inférieure ou égale à 10 kW ».

La section de législation n'aperçoit pas en quoi l'alinéa 4 déroge aux trois alinéas précédents, dès lors qu'il apparaît que ces alinéas, et en tout cas les alinéas 1^{er} et 2, ne sont pas applicables aux installations de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques d'une puissance nette inférieure ou égale à 10kW.

La disposition sera revue afin d'y faire apparaître de manière plus explicite les installations qui entrent dans le champ d'application de ses différents alinéas.

Article 3

1. Au 9°, il est envisagé de modifier à titre rétroactif (à partir du 1^{er} janvier 2015) le régime juridique qui s'applique aux situations que la disposition concernée vise.

Une telle mesure ne peut s'envisager que dans le respect du principe de non-rétroactivité des actes administratifs dont il a été question ci-dessus dans les observations sous l'article 2. Il revient à l'auteur du projet de s'assurer que tel est bien le cas. À défaut, la

¹ Il peut ainsi être conféré un effet rétroactif à un arrêté lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité de services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

modification en projet devra être amendée de telle manière qu'en tout état de cause elle ne trouve pas à s'appliquer à des situations qui seraient nées avant la date à partir de laquelle l'arrêté en projet acquerra force obligatoire par sa publication au *Moniteur belge*.

2. Au 9°, le paragraphe 1^{er}ter en projet énonce que, pour les installations et dans les circonstances qu'il vise, « le niveau de soutien est fixé par la CWaPE conformément à l'article 15, § 1^{er}bis ».

Eu égard à la manière dont l'article 15, § 1^{er}bis, de l'arrêté du 30 novembre 2006 est rédigé, la section de législation n'aperçoit pas en quoi consiste exactement cette obligation imposée à la CWaPE de fixer le niveau de soutien « conformément à l'article 15, § 1^{er}bis ».

La disposition à l'examen doit être clarifiée sur ce point.

3. Au 9°, il y a lieu d'insérer un « § 1^{er}ter/1 » puisqu'il existe déjà un « § 1^{er}ter »².

Article 4

1. Au 1°, la disposition en projet a une portée rétroactive puisqu'elle s'applique à des situations qui se sont produites entre le 8 août 2014 et le 31 décembre 2014.

L'adoption de dispositions ayant une portée rétroactive n'est possible que si le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, dont la teneur a été rappelée ci-dessus, est respecté.

Il appartient donc à l'auteur du projet de s'en assurer.

2. Par ailleurs, la section de législation observe par ailleurs que la référence à « la date visée à l'alinéa 5 » dans la disposition en projet ne paraît plus pertinente dès lors que le 3° de l'article examiné abroge les alinéas 2 et 3 de la disposition concernée de telle sorte que son alinéa 5 en devient l'alinéa 3³.

Articles 5 à 7

Ni le décret du 12 avril 2001, ni l'arrêté modifié ne définissent la notion de « jours ouvrables ».

L'article 2 de l'arrêté du 30 novembre 2006 sera complété sur ce point.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 123.2, d).

³ *Ibid.*, recommandation n° 117.

Article 12

L'article 12 du projet se donne pour objet de modifier l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération' et l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 février 2014 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération' (ci-après dénommé « l'arrêté du 3 avril 2014 »).

L'arrêté du 3 avril 2014 est un arrêté modificatif dont l'article 10 s'analyse comme une disposition autonome qui en règle le champ d'application personnel.

L'arrêté en projet a quant à lui notamment pour objet de modifier certains éléments du régime juridique issu des modifications que l'arrêté du 3 avril 2014 a apportées à l'arrêté du 30 novembre 2006.

Dans ce contexte, l'article 12 du projet entend déterminer le champ d'application personnel des modifications que l'article 7, 2°, du projet apporte à l'article 15octies, § 2, de l'arrêté du 30 novembre 2006, l'article 15octies, § 2, ayant été introduit dans l'arrêté du 30 novembre 2006 par l'arrêté du 3 avril 2014.

C'est à cette fin que, comme signalé ci-dessus, l'article 12 du projet modifie l'article 10 de l'arrêté du 3 avril 2014.

La méthode retenue n'est pas correcte : n'ayant pas été introduit dans l'arrêté du 30 novembre 2006 sous la forme d'une disposition qui en fait partie intégrante, l'article 10 de l'arrêté du 3 avril 2014 règle uniquement le champ d'application personnel des modifications que l'arrêté du 3 avril 2014 a introduites dans l'arrêté du 30 novembre 2006 et il n'a pas vocation à régler le champ d'application des modifications ultérieures qui sont apportées à l'arrêté du 30 novembre 2006.

Par conséquent, modifier l'article 10 de l'arrêté du 3 avril 2014 pour modaliser le champ d'application personnel des modifications que l'article 7, 2°, du projet apporte à l'arrêté du 30 novembre 2006 s'avère inopérant et inadéquat.

L'article 12 du projet doit donc être omis et il convient de régler directement dans l'article 15octies, § 2, de l'arrêté du 30 novembre 2006 les conditions d'application des changements qui lui sont apportés par l'article 7, 2°, du projet. Concrètement, il convient donc de compléter le texte en projet à l'article 7, 2°, a), du projet (article 15octies, § 2, alinéa 1^{er}, en projet) pour qu'y soit directement réglées les questions liées au champ d'application de la nouvelle réglementation qui est introduite par le projet ⁴.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 106.2 et 106.

Si l'auteur du projet procédait de manière systématique comme il envisage de le faire – d'une manière de toute façon inadéquate – à l'article 12, il obligerait le lecteur de l'arrêté du 30 novembre 2006 à prendre connaissance de chacun des textes qui l'a modifié pour s'assurer que toutes les modifications que ce texte a subies au fil du temps ne sont elles-mêmes pas soumises à des règles autonomes visant à modaliser leur application, règles qui figureraient sous la forme de dispositions autonomes dans chacun des arrêtés modificatifs ayant introduit ces modifications dans l'arrêté du 30 novembre 2006.

Une telle méthode rendrait les textes juridiques illisibles au fil du temps puisque les arrêtés modificatifs d'un acte originel n'épuiseraient plus instantanément tous leurs effets par l'insertion des dispositions modificatives qu'ils contiennent dans l'acte originel et les banques de données juridiques devraient non seulement publier une version coordonnée des textes en vigueur mais également l'ensemble des textes qui ont intégré des modifications dans les actes de base pour rendre compte de la portée réelle des modifications introduites, portée réelle qui, par hypothèse, se trouverait modalisée par des dispositions autonomes dans les actes modificatifs.

Article 13

Compte tenu de la date à laquelle le projet examiné sera adopté et entrera en vigueur, l'abrogation des mots « alinéas 11 à 13 » dans l'article 11, alinéa 2 de l'arrêté du 3 avril 2014 ne se justifie plus. En effet, par application de cette disposition, ces alinéas sont déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

L'article 13 doit donc être omis.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le chapitre 4 doit être numéroté « 3 » et l'intitulé sera rédigé au singulier.
2. Le texte doit être débarrassé des notes de bas de page qui renvoient à « l'avis LEGISA ».

Par ailleurs, le texte doit utiliser exclusivement des caractères normaux, sans italiques ; il ne sera pas surligné ⁵.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 240.1.

Voir, dans le même sens, l'avis 48.889/4 donné le 1^{er} décembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 'relatif aux certificats et labels de garantie d'origine pour les gaz issus de renouvelables' ; l'avis 54.220/4 donné le 23 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 6 février 2014 'modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant Fonds régional pour les Investissements communaux' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 914/1, pp. 16-20, observation préalable) et l'avis 54.785/4 donné le 8 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 janvier 2014 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2008 adaptant le règlement général de la comptabilité aux C.P.A.S' (observation 6), ainsi que les nombreux avis cités en note de bas de page.