



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.168/4
du 28 septembre 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne
'déterminant les valeurs du facteur de réduction pour la
ventilation visé à l'Annexe A1 de l'arrêté du Gouvernement
wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du
28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des
bâtiments'

Le 10 septembre 2015, 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 ministériel 'déterminant les valeurs du facteur de réduction pour la ventilation visé à l'Annexe A1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 septembre 2015. 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 Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En son article 2, l'arrêté en projet entend prolonger jusqu'au 31 décembre 2015 la durée de validité des équivalences octroyées par le ministre pour des concepts ou technologies déterminés, en application, à l'époque, des articles 237/3 et suivants et des articles 533/1 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (ci-après, le CWATUPE).

Ces dispositions du CWATUPE ont été abrogées par le décret du 28 novembre 2013 'relatif à la performance énergétique des bâtiments' (ci-après : le décret PEB) et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 'portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments' (ci-après : l'arrêté du 15 mai 2014), lesquels sont entrés en vigueur, pour la plupart de leurs dispositions, le 1^{er} mai 2015¹.

Désormais, le régime d'équivalence réglé par les dispositions précitées du CWATUPE trouve, en substance, son pendant – et son fondement décretal et réglementaire – dans l'article 7 du décret PEB ainsi que dans les articles 4 à 7 de l'arrêté du 15 mai 2014.

Ces dispositions prévoient ce qui suit :

En ce qui concerne le décret PEB :

« Art. 7. § 1^{er}. Lorsque, dans un bâtiment, il est fait usage d'un ou de plusieurs concepts ou technologies non pris en compte dans la méthode de calcul, le Gouvernement peut autoriser le recours à une méthode de calcul alternative permettant d'apprécier correctement si le bâtiment atteint les exigences PEB.

Le Gouvernement ne peut accorder cette autorisation que si la performance énergétique de ces concepts et technologies est démontrée.

§ 2. Une méthode alternative peut être établie pour l'utilisation d'un concept constructif ou d'une technologie non pris en compte dans la méthode de calcul à condition que l'application du système permette d'atteindre un niveau de performance énergétique au moins équivalent à celui des systèmes pris en considération dans la méthode de calcul.

¹ Voir les articles 99 et 100 de l'arrêté du 15 mai 2014.

Le Gouvernement est habilité à fixer d'autres conditions pour autoriser le recours à une méthode alternative de calcul pour l'utilisation d'un concept constructif ou une technologie non pris en compte dans la méthode de calcul, ainsi que la procédure de délivrance et de retrait de l'autorisation.

L'autorisation d'utiliser une méthode de calcul alternative pour un concept constructif ou une technologie non pris en compte par la méthode de calcul peut être appliquée par toute personne qui a recours au même concept constructif ou à la même technologie, pour autant que les conditions d'utilisation de l'autorisation soient respectées.

Lorsqu'il modifie la méthode de calcul, le Gouvernement identifie les concepts constructifs et technologies que la méthode prend nouvellement en compte et retire, pour eux, l'autorisation d'utiliser une méthode de calcul alternative.

§ 3. Une méthode alternative peut aussi être établie pour la réalisation d'un bâtiment faisant appel à un ou plusieurs concepts constructifs ou technologies non pris en compte par la méthode de calcul lorsque, en raison de cette conception, la méthode de calcul en vigueur ne permet pas d'apprécier correctement la performance énergétique de ce bâtiment.

Le recours à une méthode alternative peut être autorisé lorsque le bâtiment respecte les exigences PEB en vigueur indépendamment du recours à la méthode alternative.

Le Gouvernement est habilité à fixer d'autres conditions pour autoriser le recours à la méthode alternative visée à l'alinéa 1^{er}, ainsi que la procédure de délivrance et de retrait de l'autorisation ».

En ce qui concerne l'arrêté du 15 mai 2014 :

« Art. 4. Outre les conditions visées à l'article 7, § 2, du décret, le recours à une méthode de calcul alternative est autorisé si le concept ou la technologie dispose d'un ATG-E ou de toute autre caractérisation énergétique que le Ministre considère équivalente.

Art. 5. § 1^{er}. La demande d'autorisation de recourir à une méthode de calcul alternative est introduite auprès de l'administration selon les modalités déterminées par le Ministre.

Le dossier de demande contient au moins :

1° les nom, prénom, domicile et profession du demandeur ou, s'il s'agit d'une personne morale, sa forme juridique, sa dénomination ou raison sociale, son siège social et les coordonnées et qualité du signataire de la demande ;

2° une copie de l'ATG-E ou de la caractérisation visée à l'article 4 ;

3° une description détaillée des caractéristiques techniques du concept ou de la technologie.

§ 2. Dans les quinze jours de la réception de la demande, l'administration adresse au demandeur un accusé de réception qui précise si le dossier est complet ou non.

Si le dossier est incomplet, l'accusé de réception relève les pièces manquantes et précise que les délais de la procédure sont calculés à dater de la réception de ces pièces.

§ 3. Le Ministre statue sur la demande. S'il accorde l'autorisation, il en précise la durée de validité et fixe les modalités d'intégration des données dans le logiciel.

La décision est notifiée au demandeur dans les soixante jours de l'accusé de réception précisant que le dossier est complet.

La décision est publiée sur le site internet de l'administration.

Art. 6. Lorsque la méthode de calcul intègre le concept ou la technologie, le Ministre met un terme à l'autorisation.

La méthode alternative peut cependant continuer à être utilisée jusqu'au terme de la procédure PEB lorsque l'accusé de réception de la demande de permis est antérieur à l'intégration du concept ou de la technologie à la méthode de calcul.

Art. 7. L'autorisation peut être retirée par le Ministre lorsqu'une des conditions visées à l'article 4 fait défaut ».

2. Comme il ressort des dispositions reproduites ci-avant ainsi que des arrêtés octroyant les équivalences concernées (dont l'arrêté en projet envisage donc de prolonger les durées de validité), ces arrêtés consistent en des actes qui, en substance, constatent qu'un concept constructif ou une technologie identifiés permettent, le cas échéant dans des conditions déterminées, d'atteindre un niveau de performance énergétique au moins équivalent à celui des systèmes pris en considération dans la méthode de calcul arrêtée par le Gouvernement, et donnent par conséquent l'autorisation de recourir à une méthode de calcul alternative pour le concept ou la technologie concernés.

Chaque arrêté ministériel octroyant une équivalence pour un délai déterminé fait suite à une demande introduite par une personne physique ou morale, demande qui porte sur un concept ou une technologie déterminés. Par ailleurs, chacune de ces décisions peut faire l'objet d'un retrait si les conditions requises ne sont plus remplies.

De telles décisions ne règlent pas des situations juridiques impersonnelles et abstraites et ne revêtent dès lors pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées, le 12 janvier 1973. Et la circonstance que l'article 7, § 2, alinéa 3, du décret PEB permet à toute personne qui a recours au même concept constructif ou à la même technologie d'appliquer l'autorisation d'utiliser une méthode de calcul alternative pour un concept constructif ou une technologie non pris en compte par la méthode de calcul, pour autant que les conditions d'utilisation de l'autorisation soient respectées, n'a pas pour effet de conférer à l'autorisation octroyée un caractère réglementaire au sens de l'article 3 précité.

À *fortiori*, les décisions de prolonger la durée de validité de ces autorisations sont elles-mêmes également dépourvues de caractère réglementaire.

Par conséquent, l'article 2 de l'arrêté en projet est dépourvu de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Il en va de même des autres dispositions de l'arrêté en projet dans la mesure où elles ont trait aux arrêtés ministériels énumérés à cet article 2 ou renvoient à ce dernier.

Dans cette mesure, la demande d'avis est irrecevable et seules seront examinées les dispositions ayant un caractère réglementaire au sens rappelé ci-avant.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de l'article 3, 2°, du décret 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.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que cette formalité a été accomplie.

L'auteur du projet veillera à son accomplissement et celle-ci sera mentionnée au préambule, qui sera complété en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

MENTION DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, il y a lieu d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce.

La mention de l'auteur du projet sera rédigée comme suit :

« Le Ministre de l'Énergie » ².

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41 et formule F 3-1-4. Voir l'avis 56.407/4 donné le 28 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 24 juin 2014 'relatif à la mise en application des dispositions relatives à la demande unique et à l'admissibilité des surfaces de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune', l'avis 51.426/4 donné le 18 juin 2012 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 11 septembre 2012 'modifiant les annexes Ire et II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 relatif aux examens pour l'admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes au catalogue national' et l'avis 51.332/4 donné le 30 mai 2012 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 7 juin 2012 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2006 relatif à la production et à la commercialisation des semences de céréales'.

DISPOSITIF

Article 3

L'article 3 du projet est ainsi rédigé :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016, à l'exception de l'article 2 qui est applicable lorsque la date de l'accusé de réception de la demande de permis d'urbanisme est antérieure au 1^{er} janvier 2016.

Par dérogation à l'alinéa 1, l'article 1^{er} peut être appliqué pour toute déclaration PEB finale établir, lorsque la date de l'accusé de réception de la demande de permis d'urbanisme est antérieure au 1^{er} janvier 2016 ».

À l'alinéa 2, la question se pose de savoir quelle est la portée exacte des termes « peut être appliqué ».

Selon les informations communiquées par le délégué interrogé à ce sujet par l'auditeur-rapporteur, l'intention serait, lorsque la date de l'accusé de réception de la demande de permis d'urbanisme est antérieure au 1^{er} janvier 2016, de permettre aux destinataires du texte en projet qui n'ont pas fait application des équivalences énumérées à l'article 2 du projet, de faire application, pour leur déclaration PEB finale, des « valeurs plus favorables » déterminées par l'annexe à l'arrêté en projet en exécution du point 7.8.4 de l'annexe A1 à l'arrêté du 15 mai 2014.

L'article 3 du projet sera revu de manière à faire apparaître clairement cette intention.

SIGNATURE

Le titre du ministre étant mentionné avant le préambule, il n'y a pas lieu de le rappeler avant la signature ³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 10. Voir l'avis 51.332/4 précité.