



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.807/2/V
du 1^{er} août 2018

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'relatif à
la détermination de la performance énergétique d'un système
de fourniture de chaleur externe'

Le 27 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Énergie, du Climat et des Aéroports de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 13 août 2018, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à la détermination de la performance énergétique d'un système de fourniture de chaleur externe'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 1^{er} août 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} août 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Le dossier communiqué à la section de législation ne comporte pas le rapport qui doit être établi conformément à 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'.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise et l'alinéa 3 du préambule sera complété par la mention de la date d'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, l'annexe A1, le 10.2.3.2 remplacé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 décembre 2017, le 10.3.3.4.2 et la sous-annexe F, remplacés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 ; ».

DISPOSITIF

Article 3

1. Il ressort de l'article 3, § 1^{er}, du projet, que l'administration « mettra à disposition » du public « une feuille de calcul ».

Si l'élaboration de cette feuille de calcul est effectuée par l'administration elle-même et que ladite feuille de calcul ne se borne pas à reprendre des éléments qui résultent déjà de la législation et de la réglementation en vigueur en la matière, alors la disposition à l'examen aura pour effet de conférer l'exercice d'un pouvoir réglementaire à des agents des services du Gouvernement wallon.

À cet égard, il est rappelé que les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation et l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces autorités n'est donc en principe pas admissible. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

L'article 3, § 1^{er}, du projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

2. L'article 3, paragraphe 2, du projet, dispose comme suit :

« § 2. En cas de développement échelonné du système de fourniture de chaleur externe, les valeurs alternatives des rendements de production [...] et du facteur en énergie primaire équivalent [...] qui seront atteintes par le système après l'établissement de la déclaration PEB finale d'un demandeur de chaleur peuvent être prises en compte dans la déclaration PEB finale du demandeur de chaleur lorsque le développement du système de fourniture de chaleur externe est achevé au plus tard dans les cinq années qui suivent la date de l'accusé de réception de la première demande de permis relative à la construction d'un demandeur de chaleur du projet.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, un ou plusieurs contrats garantissent une obligation de résultat portant sur le développement échelonné des différentes parties de la fourniture de chaleur externe et contiennent les détails énergétiques et techniques de ce développement ainsi que son calendrier. Sont considérées comme différentes parties, les producteurs de chaleur, les éléments de distribution de chaleur et les demandeurs de chaleur ».

Le système ainsi mis en place revient à permettre que figurent ou soient pris en compte dans la déclaration PEB finale des éléments de performance énergétique non encore atteints lors de l'établissement de la déclaration, mais qui le seront dans les cinq années qui suivent la date de l'accusé de réception de la première demande de permis relative à la construction par un demandeur du projet de système concerné.

Ce mécanisme doit être examiné au regard de l'article 18 du décret du 28 novembre 2013 'relatif à la performance énergétique des bâtiments', lequel prévoit ce qui suit :

« Art. 18, § 1^{er}. La déclaration PEB finale contient :

1° un descriptif des mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB ;

2° un exposé de la manière dont les conclusions de l'étude de faisabilité ont été prises en considération et, lorsque les conclusions de l'étude de faisabilité ne sont pas suivies, la justification technique ou socio-économique de cette décision ;

3° le résultat du calcul de la performance énergétique du bâtiment.

Le Gouvernement peut compléter le contenu de la déclaration PEB finale.

§ 2. La déclaration PEB finale est établie à l'aide du logiciel associé à la méthode de calcul de la performance énergétique des bâtiments, mis à la disposition des responsables PEB par le Gouvernement. Le Gouvernement peut préciser sa forme et ses modalités d'application ».

Il résulte de cet article – ce qui est confirmé par les travaux préparatoires du décret – que la déclaration PEB finale a pour objet de refléter « la performance « *as built* » de l'unité construite ou rénovée »¹, à savoir la situation réelle et existante, du point de vue de la performance énergétique, du bâtiment, tel qu'il a été construit ou est rénové.

Dans le même ordre d'idées, il échet de prendre en compte le fait que le décret du 28 novembre 2013 précité fixe certains délais dans lesquels la déclaration PEB finale doit être adressée au Gouvernement : ainsi, s'agissant de la construction d'un bâtiment, l'article 24 du décret prévoit que « [l]a déclaration PEB finale est adressée au Gouvernement dans les douze mois de l'occupation du bâtiment ou de l'achèvement du chantier et, en tout cas, au terme du délai de validité du permis » ; et s'agissant de travaux de rénovation importante, l'article 26 du décret prévoit que « La déclaration PEB finale est adressée au Gouvernement dans les douze mois de l'achèvement du chantier et, en tout cas, au terme du délai de validité du permis ».

Au regard de l'objet même de la déclaration PEB finale et des délais dans lesquels elle doit être établie, il est douteux que le mécanisme mis en place par le texte en projet, qui permet de tenir compte d'éléments futurs non encore existants au moment de la déclaration PEB finale, puisse être considéré comme étant conforme aux dispositions décrétales reproduites ci-avant.

Il convient dès lors de modifier le décret du 28 novembre 2013 précité aux fins de donner un fondement juridique exprès au système mis en place par le texte en projet, tout en s'assurant de sa compatibilité avec le droit européen en la matière.

Article 6

L'article 6 du projet est rédigé comme suit :

« Le présent arrêté est applicable à toute déclaration PEB finale à introduire à partir du 1^{er} juillet 2018 ».

Un effet rétroactif est ainsi conféré à l'arrêté en projet.

Or, un tel effet ne peut être attribué aux arrêtés que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la rétroactivité a un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 887/1, p. 9.

s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées

Annexe

1. L'annexe au projet fait référence à des normes NBN qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution.

L'auteur du projet devra veiller à ce que les normes en question soient accessibles et identifiables.

2. De plus, outre les deux normes citées sous le point « 1 Normes », il convient également d'y mentionner, avec son intitulé complet, la norme « EN 14511 » à laquelle il est fait référence sous le point « 4.3.2.1 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE