



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.853/4
du 21 septembre 2020

sur

des amendements au projet de décret de la Région wallonne
'relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et
aux réseaux d'énergie thermique'

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 7 septembre 2020, sur des amendements au projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique', déposés par le Gouvernement wallon (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 229/002).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 21 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2020.

*

* 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^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements[‡], 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, les amendements appellent les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Dès lors, l'amendement n° 1, qui fait suite à l'avis du Conseil d'État n° 65.525/4 donné le 6 mai 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique'¹, n'est pas examiné, la section de législation ayant épuisé sa juridiction sur le point de droit traité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les amendements portant les numéros 2, 3, 5, 6, 7 et 9 entendent transposer dans le projet de décret diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables' et de la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique'.

Afin de vérifier que la transposition est correcte et complète, il eut dès lors convenu de joindre aux amendements des tableaux de transposition². L'absence de tels tableaux ne permet pas à la section de législation de procéder de manière optimale au contrôle du caractère correct et complet des transpositions que les amendements entendent réaliser. Dans ces conditions, il ne peut rien être déduit du silence gardé par la section de législation dans le présent avis sur des questions touchant au caractère incorrect ou incomplet des transpositions opérées.

[‡] S'agissant d'amendements à une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65525.pdf>.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 191 à 193.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Amendement n° 2

1. À l'article 5, § 4, en projet, afin d'assurer la parfaite transposition de l'article 9^{ter}, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 2012/27/UE, il convient de compléter le dispositif par les mots « pour les cas où il est démontré que l'installation de répartiteurs de frais de chauffage individuels ne peut se faire dans un bon rapport cout-efficacité ».

2. Au paragraphe 6 en projet, l'amendement entend imposer l'installation de compteurs individuels « lorsque des travaux importants de rénovation d'un bâtiment sont réalisés ».

Interrogée sur le point de savoir si le compteur visé à ce paragraphe est appelé à mesurer la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude sanitaire (comme au paragraphe 2) ou s'il est prévu pour la seule eau chaude sanitaire (comme au paragraphe 5), la déléguée du Ministre a précisé :

« Le paragraphe 2 est la règle : les compteurs doivent pouvoir 'mesurer la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude sanitaire de chaque unité de bâtiment'. Toutefois, il est prévu une exception aux §§ 3 et 4 pour les cas où l'installation de compteurs individuels ne serait pas techniquement possible et/ou efficace au regard des coûts.

Le paragraphe 5 précise que, pour les nouveaux immeubles alimentés par un réseau d'énergie thermique, il faut au minimum prévoir des compteurs individuels pour l'eau chaude sanitaire. Pas de dérogation possible pour ce point.

Le paragraphe 6 a pour objectif d'assimiler les bâtiments faisant l'objet de rénovations importantes à de nouveaux immeubles (paragraphe 5). Il faut donc au minimum prévoir un compteur pour l'eau chaude sanitaire. Pour ce qui est des compteurs de consommation de chaleur ou de froid, ils doivent être installés si cela est techniquement possible et efficace au regard des coûts. Sinon, on tombe sur les cas prévus aux §§ 3 et 4 ».

La possibilité d'opter, en cas de rénovation, entre deux types de compteurs individuels, en se fondant sur de critères techniques et économiques, devrait mieux transparaître du paragraphe 6 en projet.

La rédaction de ce paragraphe 6 sera revue.

Amendement n° 3

1. La notion de « réseau de chaleur ou de froid » est reprise de l'article 9^{ter}, paragraphe 3, qu'insère l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la directive 2018/2002 dans la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique. Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, cette notion correspond à celle de « réseau d'énergie thermique ». Cette dernière lui sera donc préférée, dès lors qu'à la différence des termes « réseau de chaleur et de froid », elle est définie à l'article 2, 2°, du projet de décret.

2. Les mots « doivent contenir des règles transparentes » seront remplacés par les mots « contiennent des règles ».

Amendement n° 7

Concernant l'article 8, alinéa 2, en projet, les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'opposent à ce que le législateur décrète attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou, comme en l'espèce, à l'administration.

Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit habiliter le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même.

Le législateur ne peut donc confier directement des missions à « l'administration » ni préciser quel est le service spécifiquement concerné (« département de l'Énergie du SPW Territoire Logement Patrimoine Énergie »).

L'article 8 en projet sera revu en ce sens et la modification qu'il est envisagé d'apporter l'article 2 du projet de décret sera, par voie de conséquence, omise.

Amendement n° 8

Les mots qui doivent remplacer ceux de « pile thermique » à l'article 11 du projet de décret manquent de clarté et devraient être précisés. Ainsi, il n'apparaît pas à quel nom commun renvoie l'épithète « approvisionné ».

Amendement n° 9

Selon sa justification, l'amendement transpose l'article 22 de la directive 2018/2001, en ajoutant un nouveau paragraphe 3 à l'article 20 du projet de décret.

Il apparaît, tout d'abord, que la transposition ne concerne que le paragraphe 4 de l'article 22. En l'absence de tableaux de transposition, la transposition de l'article 22 paraît incomplète.

Par ailleurs, cette transposition est rédigée sous la forme d'une possibilité laissée au Gouvernement de « prendre des mesures pour mettre en place un cadre favorable visant à promouvoir et à favoriser le développement de communautés d'énergie renouvelable ». Telle que formulée, la phrase n'a pas le caractère impératif contenu à l'article 22, paragraphe 4, de la directive 2018/2001, lequel impose aux États membres d'établir un cadre contenant diverses garanties permettant le développement de ces communautés d'énergie renouvelable.

La disposition en projet sera revue à la lumière de ce qui précède.

Amendement n° 12

Les mots « fermé de distribution » que l'amendement prévoit de supprimer ne figurent pas à l'article 15, § 2, 2°, du projet de décret.

La disposition sera revue sur ce point.

Amendement n° 15

1. Interrogée sur la portée des mots « À moins que les dispositions particulières n'en disposent autrement » qui, en vertu de l'amendement n° 15, sont appelés à remplacer la phrase introductive de l'article 25 du projet de décret, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« L'utilisation de cette exception permet de tenir compte du fait que l'article 7^{ter}, § 3, alinéa 2 (amendement n° 6) prévoit la communication mensuelle de données relatives à la consommation d'énergie thermique aux utilisateurs finaux disposant de compteurs lisibles à distance. Si des compteurs lisibles à distance ont déjà été installés, les gestionnaires de réseau de chaleur doivent communiquer les données mensuellement aux utilisateurs finaux dès le 1/1/2022 ».

Si les mots en question n'ont pour objet que de couvrir la situation décrite à l'amendement n° 6, mieux vaut dès lors les remplacer par les mots « Sans préjudice de l'article 7^{ter}, § 3, alinéa 2, ».

2. Par ailleurs, il y aura lieu de tenir compte des délais ultimes de transposition des directives de l'Union européenne que les amendements se donnent pour objets de transposer, à savoir le 30 juin 2021 pour la directive 2018/2001 (article 36) et, selon le cas, le 25 juin 2020 ou le 25 octobre 2020 pour la directive 2018/2002 (article 2) , à combiner avec les échéances spécifiques que ces directives prévoient.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Les amendements portant les numéros 5 à 9, 11 et 15 prévoient chacun de modifier ou de compléter plusieurs dispositions du projet de décret 'relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique'. Dès lors que ces amendements seront soumis au vote un par un, il eût fallu rédiger un amendement pour chaque article à modifier ou à compléter³.

³ *Ibidem*, recommandation n° 118.

2. Les amendements numéros 3, 5 et 6 prévoient d'insérer dans le projet de décret des articles numérotés « ...*bis* » et « ...*ter* ». Réservée aux seuls articles insérés entre des articles déjà existants, une telle numérotation ne peut être admise ⁴. Il s'indiquera dès lors de renuméroter l'ensemble du projet de décret, en tenant également compte du fait que l'amendement n° 9 prévoit de déplacer l'article 20 du projet après son article 11 et que l'amendement n° 14 ajoute « un nouvel article » à la suite de l'article 19.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁴ *Ibidem*, recommandation n° 53.