



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.326/4
du 26 juin 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon
'du 14 décembre 2023 modifiant l'arrêté du
Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution
du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance
énergétique des bâtiments, en vue d'intégrer des exigences
minimales d'énergie provenant de sources renouvelables
dans les bâtiments'

Le 29 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'du 14 décembre 2023 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, en vue d'intégrer des exigences minimales d'énergie provenant de sources renouvelables dans les bâtiments'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses 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 le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. Eu égard à l'ampleur des documents formant les annexes au projet et au caractère technique de celles-ci, il y a lieu d'émettre une réserve quant à l'examen qui a pu être réalisé dans le délai imparti à la section de législation pour donner son avis.

L'absence d'observation concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que celui-ci ne soit ni critiquable ni perfectible.

Dans un tel contexte, il ne peut rien être déduit du silence gardé par la section de législation sur ces dispositions.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', tout projet fixant une règle technique doit être communiqué « immédiatement » à la Commission européenne.

L'article 1^{er}, paragraphe 1, f), alinéa 1, de la même directive définit une règle technique comme étant « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État [...] ».

Le projet contient de telles règles techniques. Tel est notamment le cas des annexes à l'arrêté en projet qui fixent des valeurs ou se réfèrent à des normes en matière d'énergie ¹.

Interrogé sur l'accomplissement de cette formalité au regard du contenu du projet, le délégué du Ministre a confirmé que le projet sera notifié dans ce cadre à la Commission européenne.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 6 de la directive (UE) 2015/1535, un délai d'attente d'au moins trois mois doit être respecté après la notification définitive, avant que le projet actuellement à l'examen puisse être adopté.

L'accomplissement de cette formalité sera par ailleurs visé au préambule.

2. Compte tenu de ce que prévoit l'article 9 du projet, le projet est susceptible d'avoir des répercussions budgétaires.

Il y a donc lieu de recueillir l'accord du ministre du Budget et de le viser au préambule.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 15, paragraphe 4, alinéa 3, 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', avant son abrogation ², énonçait :

« Dans leurs réglementations et leurs codes en matière de construction, ou par tout moyen ayant un effet équivalent, les États membres imposent l'application de niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables dans les bâtiments neufs et dans les bâtiments existants qui font l'objet de travaux de rénovation importants, dans la mesure où cela est techniquement, fonctionnellement et

¹ Voir notamment en ce sens l'avis 74.423/4 donné le 4 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 24 octobre 2023 'portant exécution du décret du 18 mars 2002 relatif à l'infrastructure aux fins de promotion de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique'.

² Par l'article 1^{er}, 5), c), de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 'modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil'.

économiquement réalisable, compte tenu des résultats du calcul des niveaux optimaux en fonction des coûts effectué en application de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2010/31/UE, et dans la mesure où cela n'a pas d'incidence négative sur la qualité de l'air intérieur. Les États membres permettent que ces niveaux minimaux soient atteints, notamment grâce à des réseaux de chaleur et de froid efficaces ayant une part notable d'énergies renouvelables et de chaleur et de froid fatales récupérés »³.

L'article 11, § 4, du décret du 28 novembre 2013 'relatif à la performance énergétique des bâtiments', qui transpose cette disposition, énonce :

« Le Gouvernement précise, au titre des exigences PEB, en cas de construction ou de rénovation importante, des niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables.

Le Gouvernement détermine les exemptions pour déroger à l'alinéa 1^{er}.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement peut, notamment, tenir compte :

- 1° de l'autoconsommation d'énergies renouvelables ;
- 2° du stockage local de l'énergie ;
- 3° de l'efficacité énergétique des bâtiments ;
- 4° de réseaux de chaleur et de froid efficaces ».

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 4, du même décret énonce :

« En cas de construction ou de rénovation importante, les exigences PEB intègrent des niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables, dans la mesure où ces exigences sont techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisables et dans la mesure où cela n'a pas d'incidence négative sur la qualité d'air intérieur ».

Si le projet à l'examen détermine des exigences PEB qui intègrent des niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables dans l'hypothèse d'une « construction », il est en défaut de le faire pour les hypothèses de « rénovation importante »⁴.

³ Cette disposition devait être transposée au plus tard le 30 juin 2021 (article 36 de la directive (UE) 2018/2001). Une obligation similaire à celle prévue par la disposition abrogée est reprise à l'article 15*bis*, paragraphe 3, alinéa 2, de la directive (UE) 2018/2001, telle que modifiée par la directive (UE) 2023/2413. Les États membres ont jusqu'au 21 mai 2025 pour transposer la directive (UE) 2023/2413, conformément à ce que prévoit son article 5.

⁴ L'article 2, 9°, du décret du 28 novembre 2013 définit la notion de « rénovation importante » comme étant des « travaux de rénovation, d'extension ou de démolition de l'enveloppe d'un bâtiment qui portent sur une surface dont l'ampleur est supérieure à 25 % de l'enveloppe existante », conformément à la faculté laissée aux États membres par l'article 2, 10°, de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments'.

Interrogé sur ce point, le délégué a expliqué :

« Pas d'exigences en cas de rénovation importante en raison de la difficulté d'imposer un seuil d'énergie renouvelable dans le contexte actuel des exigences PEB, s'appliquant élément par élément. Or, l'imposition d'ER imposerait pour être efficace, un calcul de la PEB du bâtiment ».

Ces explications ne permettent pas de justifier l'absence d'exigences PEB intégrant des niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables en cas de « rénovation importante » au regard de ce que prévoient la directive (UE) 2018/2001 et le décret du 28 novembre 2013.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Les mots « du 14 décembre 2023 » seront remplacés par la date d'adoption de l'arrêté en projet.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, dès lors que le projet ne procure pas exécution aux articles 13/1, § 2, et 13/3, § 2, du décret du 28 novembre 2013, leur mention sera omise.

En revanche, les articles 3 et 11, §§ 1^{er} et 4, de ce décret seront visés en tant qu'ils constituent, comme l'a expliqué le délégué du Ministre, le fondement juridique de certaines dispositions du projet.

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

2. L'avis de l'Inspecteur des finances donné le 22 novembre 2023 sera visé.

DISPOSITIF

Article 2

Les mots « , abrogeant la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables » ne font pas partie de l'intitulé de la directive (UE) 2018/2001 et seront donc omis.

Articles 4 et 5

1. Interrogé sur le champ d'application temporel des obligations relatives à l'intégration de niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables figurant à l'article 4 du projet, lequel précise qu'il est applicable à partir du 1^{er} janvier 2025 (ou 2026) pour autant que l'accusé de réception de la demande de permis soit postérieur au 28 février 2025, le délégué du Ministre a expliqué :

« Il y a une erreur de formulation qui sera corrigée, de sorte de ne maintenir qu'un délai dans l'article 4 (au lieu de mentionner des dates fixées au 1^{er} janvier et au 1^{er} mars) ».

L'article 4 sera revu en conséquence, la même observation valant *mutatis mutandis* pour l'article 5.

2. Les articles 4 et 5 font à la fois mention d'énergie provenant de « sources renouvelables » et d'énergie provenant de « technologies renouvelables ».

Sauf si l'intention est effectivement d'utiliser des termes différents, auquel cas il conviendrait alors de les définir afin de les distinguer clairement et d'être en mesure de justifier cette différence, il y a lieu d'harmoniser la terminologie utilisée.

Par ailleurs, si l'auteur du projet entend se référer à la notion d'« énergie produite à partir de sources renouvelables », telle que définie à l'article 2, 17°, du décret du 28 novembre 2013, il y a lieu, par souci de clarté, d'utiliser précisément l'ensemble de ces termes, cette observation valant par ailleurs pour les articles 6 et 9 du projet.

3. Dès lors que l'article 10/2, alinéa 4, en projet énonce le régime applicable à partir du 1^{er} janvier 2026, les mots « Par dérogation à l'alinéa précédent, » sont inutiles et seront omis. La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 11, § 4, alinéa 4, en projet.

Articles 6 et 8

L'article 12, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, du décret du 28 novembre 2013 énonce :

« En cas de construction ou de rénovation importante, les exigences PEB intègrent des niveaux minimaux d'énergie provenant de sources renouvelables, dans la mesure où ces exigences sont techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisables et dans la mesure où cela n'a pas d'incidence négative sur la qualité d'air intérieur ^[5].

⁵ Voir également l'article 15, paragraphe 4, alinéa 3, de la directive (UE) 2018/2001.

En cas d'installation, de remplacement ou de modernisation d'un élément de système, les exigences PEB concernent l'intégration du système ou de l'élément du système dans l'unité PEB et son niveau de performance énergétique. Ces exigences sont techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisables ».

L'article 12, § 2, de ce même décret énonce :

« Le Gouvernement détermine les modalités d'application du § 1^{er}.

Le Gouvernement peut soumettre au respect d'exigences PEB d'autres hypothèses que celles visées au § 1^{er}. Ces exigences sont techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisables ».

Les articles 6 (article 14/1 en projet 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') et 8 (article 14/3 en projet) du projet n'envisagent que l'hypothèse d'une impossibilité « technique ».

Il appartient dès lors à l'auteur du projet de s'assurer que les exigences en projet, même si elles concernent des cas de construction ou de reconstruction d'un bâtiment, sont effectivement réalisables d'un point de vue fonctionnel et économique, comme l'exigent les dispositions précitées, à défaut de quoi le texte sera revu en conséquence. La non-prise en compte des exigences fonctionnelles et économiques pose tout particulièrement question compte tenu de ce que l'article 14/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, impose que l'ensemble des raisons qui y sont énumérées justifient l'impossibilité d'installer le pourcentage d'énergie provenant de sources renouvelables requis.

Article 6

1. À l'article 14/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu de viser également l'article 10/2, § 1^{er}, alinéa 4, et l'article 11, § 4, alinéa 4, en projet.

Le mot « installer » sera en outre remplacé par le mot « atteindre ».

2. Une application de l'arrêté conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination serait plus adéquatement garantie si le pouvoir d'appréciation des autorités chargées d'évaluer les différents critères énumérés à l'article 14/1, § 1^{er}, alinéa 2, en particulier ceux liés à l'absence d'ensoleillement suffisant et à la présence d'un ombrage trop important, était mieux encadré, le cas échéant en habilitant le ministre à préciser ces critères.

3. Les mots « lorsqu'il n'y est pas dérogé » seront insérés après les mots « l'article 10/2 » et « l'article 11 » figurant respectivement aux paragraphes 2 et 3 en projet.

Article 8

L'article 14/3, § 2, alinéa 2, en projet prévoit que « [l]e déclarant PEB qui ne joint pas de note justificative à la déclaration PEB initiale renonce à se prévaloir de cette dérogation ».

Au sujet d'une disposition similaire, la section de législation a observé dans son avis 74.960/4 ⁶ :

« L'auteur de l'avant-projet s'assurera de la proportionnalité d'une telle mesure en ayant égard à ses conséquences sur la situation du déclarant PEB et en tenant compte du fait que, dans le cadre de l'examen des demandes de permis, les différents décrets qui les organisent prévoient à chaque fois que l'administration adresse un relevé des pièces manquantes dans le cas où la demande de permis ne serait pas complète afin de permettre au demandeur de la compléter ⁷ ».

Il y a lieu de réitérer cette observation.

Article 9

L'article 87 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 est déjà doté d'un paragraphe 3/1.

Le 3° sera revu pour prévoir l'insertion d'un paragraphe 3/2 à cette disposition.

Par ailleurs, il va de soi que, compte tenu de l'article 60, alinéa 1^{er}, du décret du 28 novembre 2013 ⁸, le montant de l'amende pour les « manquements établis à l'article 59, 2°, du décret, en ce qu'il concerne les exigences PEB déterminées à l'article 14/3 du présent arrêté », telle qu'elle est fixée, et le cas échéant majorée, conformément au paragraphe 3/2 en projet ⁹, ne peut dépasser 50.000 euros ¹⁰.

⁶ Avis 74.960/4 donné le 31 janvier 2024 sur un avant-projet devenu projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments', adopté en séance plénière du Parlement wallon le 27 mars 2024 (*Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1640/1, pp. 39-42).

⁷ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Voir, par exemple, l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2°, du Code du développement territorial.

⁸ Lequel dispose : « Le montant de l'amende administrative est compris entre 250 euros et 50.000 euros ».

⁹ Lequel prévoit une « amende fixée à 2.000 EUR par système prohibé, majorée de 3.000 EUR pour chacune des unités PEB desservies par ce système ».

¹⁰ Comparer avec l'article 88 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 qui dispose : « Si, dans les trois ans à compter de la décision d'infliger l'amende, un nouveau manquement est constaté à charge d'un même contrevenant, les montants visés à l'article 87 sont doublés, sans qu'ils ne puissent dépasser 50.000 euros ».

ANNEXES

Dès lors que les annexes font référence à différentes normes NBN, l'auteur du projet veillera à informer le Bureau de Normalisation à cet égard, conformément à ce que prévoit l'article VIII.2 du Code de droit économique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO