

Numéro du rôle : 3412
Arrêt n° 157/2005 du 20 octobre 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 3, 12°, du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 établissant des exigences et mesures de maintien en matière de performance énergétique et de climat intérieur de bâtiments et portant instauration d'un certificat de performance énergétique, introduit par G. Timmermans.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 janvier 2005 et parvenue au greffe le 31 janvier 2005, G. Timmermans, demeurant à 2970 's Gravenwezel, Eekhoornlaan 17, a introduit un recours en annulation de l'article 3, 12°, du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 établissant des exigences et mesures de maintien en matière de performance énergétique et de climat intérieur de bâtiments et portant instauration d'un certificat de performance énergétique (publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 2004, troisième édition).

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 13 septembre 2005 :

- ont comparu :

. Me D. Vanheule, qui comparaisait également *loco* Me P. Aerts, avocats au barreau de Gand, pour la partie requérante;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Faisant référence à sa formation académique (docteur en sciences) et à son expérience professionnelle dans le domaine de la gestion de l'énergie et de l'isolation thermique, le requérant estime qu'il possède plus que les qualifications nécessaires pour mener des études dans ce domaine, formuler des avis, effectuer des contrôles et assurer les tâches confiées au rapporteur au sens de l'article 3, 12°, du décret sur la performance énergétique. Malgré ces qualifications, il ne peut exercer la fonction de rapporteur puisque la disposition attaquée requiert à cette fin la possession d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel.

Etant, sur la base de son diplôme, exclu de la fonction de rapporteur par la disposition attaquée, le requérant justifie, selon lui, de l'intérêt requis à l'annulation de cette disposition.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt invoqué par le requérant ne peut fonder l'annulation de la disposition entreprise; au contraire, en cas d'annulation de cette disposition, plus aucune expertise ne serait requise des rapporteurs, dit le Gouvernement flamand. Selon lui, telle ne saurait certainement pas être l'intention du requérant, qui demande précisément, sur la base de son expertise particulière, d'être admis dans le cercle des éventuels rapporteurs.

Le Gouvernement flamand considère que le recours n'est donc recevable que dans la mesure où il poursuit l'annulation de la disposition critiquée en tant que celle-ci ne permet pas aux titulaires du diplôme de docteur en sciences, plus spécifiquement dans le domaine de la science de l'isolation, d'assumer la fonction de rapporteur.

Quant au fond

A.3. Le requérant prend un moyen unique, fondé sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il soutient que la disposition attaquée exclut, sans aucune justification, les détenteurs du diplôme de docteur en sciences – plus spécifiquement dans le domaine de la science de l'isolation – de la possibilité d'agir en tant que rapporteur au sens du décret. Or, le principe d'égalité et de non-discrimination implique, selon lui, que les titulaires de ce diplôme ne peuvent pas être traités différemment des titulaires d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel.

Il renvoie à l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal, selon lequel l'assistance fournie doit venir d'un rapporteur disposant d'un diplôme attestant une certaine expertise. Le requérant estime qu'il se trouve dans une situation comparable à celle des titulaires des diplômes mentionnés dans la disposition attaquée, de sorte qu'il doit être traité de manière égale.

Selon le requérant, le critère de distinction utilisé par le législateur décrétoal – être titulaire d'un des diplômes mentionnés dans la disposition entreprise – n'est pas pertinent pour atteindre l'objectif visé. Une catégorie de personnes qui disposent d'un diplôme adéquat, tels les détenteurs du diplôme de docteur en sciences, est ainsi exclue, alors que la catégorie des personnes qui disposent d'un diplôme jugé pertinent par le législateur décrétoal compte des personnes qui, en réalité, possèdent moins d'expertise, voire aucune, si l'on tient compte seulement de leur formation et du diplôme obtenu (par exemple, les ingénieurs industriels en production textile, en informatique, en biotechnologie, en chimie, en énergie nucléaire). Même si le critère de distinction utilisé était jugé pertinent, il n'y aurait pas, selon le requérant, de justification pour expliquer pourquoi les titulaires du diplôme de docteur en sciences pourraient être exclus de la fonction de rapporteur. Pour lui, cette exclusion n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal.

A.4.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen est infondé en tant qu'il postule que la disposition attaquée exclurait les titulaires du diplôme de docteur en sciences de la possibilité d'assumer la fonction de rapporteur. Les autres diplômes ne suffisent pas pour pouvoir assurer la fonction de rapporteur. Par ailleurs, la disposition entreprise n'exclut pas non plus, selon le Gouvernement flamand, qu'un titulaire du diplôme de docteur en sciences soit associé à la déclaration et prête assistance au rapporteur « formel ».

A.4.2. Le Gouvernement flamand estime que ce qui précède ne change rien au fait que la disposition attaquée crée un traitement inégal entre les personnes qui sont titulaires d'un des diplômes mentionnés dans cette disposition et celles qui n'ont pas l'un de ces diplômes et que le diplôme de docteur en sciences ne suffit pas pour assumer personnellement la fonction de rapporteur. Un traitement inégal n'implique toutefois pas *ipso facto* une discrimination. Le Gouvernement flamand soutient que le législateur dispose d'une compétence discrétionnaire : il ne peut être question d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination que si le traitement inégal est manifestement déraisonnable. Il s'agit en l'espèce d'un traitement inégal qui résulte de conditions de diplôme sur la base desquelles un certain niveau d'expertise est requis pour l'exercice d'une fonction administrative. L'exigence d'expertise est du reste imposée par la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 que le décret du 7 mai 2004 met en œuvre.

Lorsqu'un législateur veut réserver l'exercice d'une fonction administrative déterminée à des personnes ayant une certaine expertise, il ne saurait être tenu, selon le Gouvernement flamand, de contrôler cette expertise

cas par cas et *in concreto*. Le législateur peut dès lors opter, sur la base d'une règle de droit objective, applicable de manière égale et prévisible à un nombre indéterminé de cas, en faveur d'une présomption de cette expertise *in abstracto*, sur la base d'un diplôme délivré à l'issue d'une formation axée (partiellement) sur l'expertise requise. Le Gouvernement flamand estime à cet égard qu'il n'est pas possible, pour le législateur, de tenir compte du fait, d'une part, que certains titulaires du diplôme requis ne disposent cependant pas de l'expertise présumée et, d'autre part, que des personnes qui ne sont pas titulaires du diplôme requis disposent peut-être effectivement de l'expertise requise. Etant donné la grande diversité de la réalité sociale, il doit être permis au législateur d'appréhender celle-ci en faisant usage de catégories - en l'espèce des conditions de diplôme - qui ne correspondent à la réalité que de manière simplificatrice et approximative.

Selon le Gouvernement flamand, on peut difficilement attendre du législateur décréteur qu'à côté des diplômes mentionnés dans la disposition critiquée, il ouvre aussi encore la fonction de rapporteur aux « titulaires d'un diplôme de docteur en sciences, plus spécifiquement dans le domaine de la science de l'isolation (thermique) ». Cette dernière spécification n'est du reste pas un diplôme mais le domaine auquel a été consacrée la thèse de doctorat du requérant. Le législateur décréteur ne saurait toutefois tenir compte de chaque cas individuel. Un diplôme en sciences, sans autre précision, serait, selon le Gouvernement flamand, trop général et, partant, trop large pour le but visé.

- B -

B.1.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 3, 12°, du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 établissant des exigences et mesures de maintien en matière de performance énergétique et de climat intérieur de bâtiments et portant instauration d'un certificat de performance énergétique (ci-après : décret sur la performance énergétique), pour cause de violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.1.2. Le décret précité règle la détermination, la mise en œuvre et le contrôle des conditions auxquelles les bâtiments doivent répondre en matière de performance énergétique, d'isolation thermique, de climat intérieur et de ventilation (les « exigences PEB »). Le décret met également en œuvre la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments.

Le chapitre III - « Mesures d'exécution et de maintien » prévoit l'intervention d'un « rapporteur » dans le cadre des travaux effectués à des bâtiments soumis aux exigences PEB. Ces travaux requièrent, au plus tard six mois après la mise en service du bâtiment (article 15), une déclaration sur la performance énergétique et le climat intérieur, dans laquelle le rapporteur décrit toutes les mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB et les déclare conformes ou non à ces exigences (article 3, 11°). Le rapporteur est désigné par la personne soumise à déclaration avant le début des travaux (article 10, § 1er).

En vertu de l'article 3, 12°, attaqué, le rapporteur doit disposer d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel. La disposition entreprise énonce :

« Article 3. Dans le présent décret, on entend par :

[...]

12° rapporteur : toute personne physique qui établit la déclaration EPB, pour le compte d'une personne soumise à déclaration et qui est titulaire d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel; la fonction de rapporteur peut aussi être assumée par l'architecte qui est chargé de la conception du bâtiment ou du contrôle sur l'exécution des travaux; ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. La partie requérante fait référence à sa formation académique - docteur en sciences - et à son expérience professionnelle dans le domaine de la gestion de l'énergie et de l'isolation thermique. Malgré ses qualifications, elle ne pourrait exercer la fonction de rapporteur au sens du décret sur la performance énergétique, puisque la disposition attaquée requiert pour ce faire la possession d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel.

En tant que la disposition attaquée lui interdit, sur la base de son diplôme, d'exercer la fonction de rapporteur, la partie requérante considère justifier de l'intérêt requis à l'annulation de cette disposition.

B.2.2. Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt invoqué par la partie requérante ne saurait fonder l'annulation de la disposition attaquée; au contraire, en cas d'annulation de la disposition entreprise, le Gouvernement flamand estime que plus aucune expertise ne serait requise des rapporteurs. Le Gouvernement flamand est dès lors d'avis que le recours ne serait recevable qu'en tant qu'il a pour objet l'annulation de la disposition entreprise parce que cette disposition ne permettrait pas aux titulaires du diplôme de docteur en sciences, plus spécifiquement dans le domaine de la science de l'isolation, d'exercer la fonction de rapporteur visée dans le décret sur la performance énergétique.

B.2.3. Vu les qualifications académiques et professionnelles de la partie requérante en matière de gestion de l'énergie et d'isolation thermique, sa situation peut être directement et défavorablement affectée par une disposition décrétales qui ne lui permet pas, à défaut du diplôme requis, d'exercer la fonction de rapporteur dans des matières qui relèvent de sa spécialité.

Une annulation éventuelle offrirait à la partie requérante une nouvelle chance de voir réglée plus favorablement sa situation.

B.2.4. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.3. La partie requérante invoque un moyen unique, puis de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition entreprise exclurait sans la moindre justification les titulaires du diplôme de docteur en sciences - plus spécifiquement dans le domaine de la science de l'isolation - de la possibilité d'exercer la fonction de rapporteur au sens du décret sur la performance énergétique, alors que les titulaires de ce diplôme ne pourraient être traités différemment des titulaires du diplôme d'architecte, d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel.

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen est dénué de fondement, dès lors que, malgré les diplômes mentionnés dans la disposition entreprise, les titulaires d'autres diplômes pourraient encore être associés aux activités du rapporteur.

B.4.2. Dès lors, puisque la disposition attaquée autorise les seuls titulaires des diplômes qu'elle mentionne à exercer personnellement la fonction de rapporteur, le fait que les titulaires d'un autre diplôme puissent, le cas échéant, être associés indirectement aux activités du rapporteur n'a pas pour effet que le moyen soit infondé.

B.5. Les travaux préparatoires révèlent que le but poursuivi par le législateur décrétales au moyen de la disposition entreprise consiste en ce que le rapporteur dispose d'un diplôme

attestant une certaine expertise, ce qui s'inscrit au demeurant dans la ligne de la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 précitée.

L'exposé des motifs de la disposition entreprise précise :

« Le rapporteur aide la personne soumise à déclaration à faire le rapport des mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB. Il ou elle dispose d'un diplôme attestant une certaine expertise en la matière. L'architecte qui conçoit le projet et/ou est chargé du contrôle des travaux peut également être désigné en tant que rapporteur. La personne soumise à déclaration peut cependant choisir d'impliquer un tiers en tant que rapporteur dans le projet afin de l'aider à remplir son obligation décrétole » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1379/1, p. 22).

B.6. Le critère de distinction utilisé par le législateur décrétole est la possession d'un diplôme déterminé : seuls les titulaires d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur civil ou d'ingénieur industriel remplissent les conditions pour exercer la fonction de rapporteur visée dans le décret sur la performance énergétique. Ce critère a un caractère objectif.

B.7.1. La partie requérante en conteste toutefois la pertinence par rapport au but poursuivi par le législateur décrétole. Elle affirme également que la mesure entreprise serait disproportionnée à ce but.

B.7.2. L'article 142 de la Constitution ne confère pas à la Cour un pouvoir d'appréciation et de décision qui soit comparable à celui du législateur décrétole. Il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre appréciation à celle du législateur décrétole en ce qui concerne le choix du critère de distinction, pour autant que ce choix ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée. La Cour ne peut sanctionner une réglementation que lorsque celle-ci établit une distinction pour laquelle il n'existe aucune justification objective et raisonnable.

Lorsque le législateur décrétole exige une certaine expertise pour pouvoir exercer la fonction de rapporteur visée dans le décret sur la performance énergétique, il peut, au moyen d'une règle générale, exiger que le rapporteur soit titulaire d'un diplôme déterminé, susceptible d'attester l'expertise ou tout au moins une présomption d'expertise dans une matière afférente aux activités de ce rapporteur.

Certes, la mesure entreprise pourrait, dans certains cas, avoir pour effet, d'une part, que des personnes titulaires du diplôme requis semblent ne pas disposer de l'expertise souhaitée mais puissent pourtant, en droit - pas nécessairement en fait -, exercer la fonction de rapporteur et, d'autre part, d'exclure de l'exercice personnel de la fonction de rapporteur des personnes qui ne sont pas titulaires du diplôme requis mais qui disposent malgré tout, comme la partie requérante, de l'expertise souhaitée. Ces circonstances ne sont toutefois pas de nature à priver la distinction attaquée de son caractère objectivement et raisonnablement justifié, puisque le législateur décretaal peut appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories - en l'espèce être ou non titulaire d'un diplôme déterminé - qui ne correspondent aux réalités que de manière simplifiée et approximative.

B.8. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 20 octobre 2005.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts