

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.896/2/V
DU 2 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 10 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 3 septembre 2008 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "tendant à prévenir la pollution atmosphérique provoquée par les installations de chauffage central destinées au chauffage d'espaces de vie ou à la production d'eau chaude sanitaire et à réduire leur consommation énergétique", a donné l'avis suivant :

(*) Par lettre du Ministre du 17 juillet 2008.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

I. Comme il ressort de son article 1^{er} ainsi que du dossier transmis au Conseil d'État avec la demande d'avis, le texte en projet a notamment mais essentiellement pour objet de transposer la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, spécialement les articles 8 et 10 de cette directive.

Eu égard à l'objectif ainsi poursuivi, il doit être mis en rapport avec un arrêté adopté précédemment par le Gouvernement wallon, à savoir, l'arrêté du 12 juillet 2007 tendant à prévenir la pollution lors de l'installation et la mise en service des équipements frigorifiques fixes contenant de l'agent réfrigérant fluoré, ainsi qu'en cas d'intervention sur ces équipements, et à assurer la performance énergétique des systèmes de climatisation.

Le projet devenu l'arrêté du 12 juillet 2007 a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État qui, dans son avis 42.709/4, donné le 30 mai 2007, a notamment observé ce qui suit :

"Il ressort encore du dossier que les projets d'arrêté tendent également à transposer la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, en ses dispositions - en l'occurrence l'article 9 et, pour partie, l'article 10 - qui sont relatives à l'inspection des systèmes de climatisation.

Le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 42.709/4 contient tout particulièrement, à cette fin, des dispositions déterminant les conditions à remplir pour qu'une personne puisse intervenir en qualité d'expert énergie-climatisation.

Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, de la directive 2002/91/CE, l'inspection des systèmes de climatisation a pour finalités, d'une part, "la réduction de la consommation d'énergie" et, d'autre part, "la limitation des émissions de dioxyde de carbone".

.../...

Sont donc en jeu aussi bien des considérations de politique énergétique que des préoccupations d'ordre environnemental au sens strict.

Ceci est, du reste, le reflet de la volonté des auteurs de la directive, exprimée tout au long du préambule de celle-ci, de poursuivre à la fois des objectifs de politique énergétique et des objectifs de politique de l'environnement stricto sensu.

En tant que l'inspection des systèmes de climatisation vise à limiter les émissions de dioxyde de carbone, le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 42.709/4 trouve, sur ce point, un fondement légal dans la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, en particulier dans l'article 1^{er} de cette loi, qui habilite le Gouvernement à prendre toutes mesures appropriées en vue de prévenir ou de combattre la pollution de l'atmosphère[...].

Par contre, la loi du 28 décembre 1964, précitée, ne fournit pas de fondement légal à l'adoption de mesures tendant, en plus de considérations liées à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, à réduire la consommation d'énergie au titre d'objectif relevant de la politique énergétique.

Les dispositions qui, dans le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 42.709/4, fixent les conditions à remplir pour qu'une personne puisse intervenir en qualité d'expert énergie-climatisation, ne peuvent donc trouver un fondement légal suffisant dans la loi du 28 décembre 1964, précitée.

Il conviendrait que l'arsenal législatif de la Région wallonne soit complété en conséquence."

La portée de cette observation est, comme elle le mentionne elle-même, limitée à certaines dispositions du projet d'arrêté examiné dans l'avis 42.709/4, à savoir, celles qui, dans ce projet, fixaient les conditions à remplir pour qu'une personne puisse intervenir en qualité d'expert énergie-climatisation.

Il faut à ce propos souligner que le projet examiné par cet avis, se distingue de l'arrêté en projet ici examiné sur différents points :

- 1/ le projet devenu l'arrêté du 12 juillet 2007 se donnait certes pour objet de transposer certaines dispositions de la directive 2002/91/CE, mais il avait également pour objet de mettre en oeuvre deux règlements européens en matière de lutte contre la pollution atmosphérique étant le règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et le règlement (CE) n° 842/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés; par ailleurs, dans nombre de ses

.../...

dispositions, spécifiques à la gestion des déchets, il pouvait trouver un fondement légal dans le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;

- 2/ l'article 2 du projet devenu l'arrêté du 12 juillet 2007 faisait très clairement la distinction entre les deux objectifs poursuivis par celui-ci ainsi qu'entre les opérations réglementées au titre de chacun de ces objectifs.

Cet article 2 était rédigé comme suit :

"§ 1^{er}. Le présent arrêté vise à :

- 1/ prévenir la pollution qui est susceptible de se produire lors ou à la suite des opérations suivantes :
 - a) l'installation des parties d'un équipement frigorifique fixe contenant ou pouvant contenir de l'agent réfrigérant fluoré;
 - b) la mise en service et la mise hors service, en ce compris le démantèlement, d'un équipement frigorifique visé au point a;
 - c) toute intervention sur les parties d'un équipement frigorifique fixe visées au point a, sauf en cas d'urgence si l'intervention est rendue nécessaire pour assurer la sécurité des personnes;
 - d) la manipulation d'agents réfrigérants fluorés dans le cadre des opérations visées aux points a à c;
 - e) les opérations de gestion des déchets résultant des opérations visées aux points a à c;
- 2/ assurer la performance énergétique des systèmes de climatisation par le biais d'une inspection énergétique comprenant une évaluation du rendement de la climatisation et de son dimensionnement par rapport aux exigences en matière de refroidissement du bâtiment.

[...]

§ 2 . Les opérations visées au § 1^{er}, 1/, a à d, ne peuvent être effectuées que par une personne :

- 1/ qui a la qualité de technicien frigoriste spécialisé;
- 2/ et qui travaille au nom et pour le compte d'une entreprise en technique frigorifique spécialisée, sauf si le technicien frigoriste spécialisé effectue ces opérations dans l'établissement dont il fait partie du personnel.

.../...

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'opération visée au § 1^{er}, 1/, a, peut être effectuée par des personnes n'ayant pas la qualité de technicien frigoriste spécialisé à la condition que l'installation ait lieu sous la responsabilité d'un tel technicien.

Les opérations visées au § 1^{er}, 1/, e), sont effectuées :

- 1/ soit par des entreprises en technique frigorifique spécialisée;
- 2/ soit par des personnes disposant des autorisations, agréments et/ou enregistrements requis pour la gestion de ces déchets.

§ 3. L'inspection visée au § 1^{er}, 2/, ne peut être effectuée que par une personne qui a la qualité d'expert énergie-climatisation."

- 3/ Seules certaines dispositions du projet devenu l'arrêté du 12 juillet 2007, susceptibles d'être isolées du reste du dispositif dudit projet, avaient pour objet de transposer spécifiquement la directive 2002/91/CE, étant essentiellement le chapitre VII dudit projet; ce chapitre comportait les "dispositions relatives à la performance énergétique des systèmes de climatisation" et réglait l'octroi du certificat pour l'inspection énergétique des systèmes précités, en comportant, à cet égard, plusieurs habilitations, non pas au Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, mais au Ministre compétent en matière d'énergie.

En conclusion, les dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments contenues dans le projet devenu l'arrêté du 12 juillet 2007 ne constituaient qu'une partie réduite de l'ensemble du dispositif dudit projet, circonscrites à son chapitre VII, de sorte que les aspects de politique énergétique réglés par ce projet pouvaient être aisément scindés du reste de celui-ci, dont, pour le surplus, le dispositif trouvait un fondement suffisant, soit dans la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, soit dans le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Un constat identique ne peut être fait à l'égard du texte en projet.

Ainsi :

- 1/ Le texte en projet n'entend pas procurer exécution ou mettre en oeuvre d'autres textes européens que les articles 8 et 10 de la directive 2002/91/CE, précitée;

.../...

- 2/ contrairement au projet devenu l'arrêté du 12 juillet 2007, l'arrêté en projet ne distingue pas les objectifs d'une part, de prévention de la pollution, et d'autre part, de politique énergétique;
- 3/ la note au Gouvernement relative au texte en projet montre que celui-ci mêle, dans sa conception même, les aspects environnementaux et énergétiques :

Ainsi,

a) la note au Gouvernement mentionne :

"De nombreux éléments techniques, définis il y a 30 ans, sont maintenant obsolètes et demandent à être revus, tenant compte des importantes évolutions en matière de technologie des chaudières et brûleurs. Le champ d'application, la formation requise et le contrôle de l'application de la réglementation sont autant de points qui doivent également être reconsidérés, tenant compte de l'évolution des technologies, des nouveaux enjeux environnementaux et énergétiques, ainsi que de l'évolution du contexte réglementaire international."

b) elle montre que le contrôle du bon fonctionnement des systèmes de chauffage visés par le texte en projet tend, dans un même cadre, et réalisé lors d'un seul et même contrôle, aussi bien à réduire les risques de pollution qu'à éviter les surconsommations et à garantir la performance purement énergétique du système. Ainsi, l'on retiendra essentiellement ces quelques extraits de la note au Gouvernement :

- de manière générale, elle observe : "Il n'est pas rare que certains générateurs soient vus par des techniciens uniquement lorsqu'ils tombent en panne suite à un encrassement trop important. Ils sont dès lors caractérisés par des émissions spécifiques élevées de polluants atmosphériques et voient leur rendement de production réduit, ce qui est évidemment à l'origine de surconsommations et, de toute façon, représente généralement une perte financière pour l'utilisateur.";
- c'est après avoir examiné tant les consommations énergétiques que les émissions de dioxyde de carbone issues du chauffage dans le secteur résidentiel et tertiaire, que la note au Gouvernement conclut : "Sur base de ce constat, il est nécessaire que les

.../...

autorités wallonnes se dotent des outils adéquats et des moyens permettant de réaliser un contrôle efficace des obligations à charge des destinataires de la réglementation relative aux chaudières";

- concernant la qualification du personnel autorisé à effectuer différentes opérations sur le système de chauffage, la note au Gouvernement relève : "Différents types d'interventions sont à considérer dans le cadre de cet avant-projet d'arrêté :
 - l'installation;
 - la réception des installations neuves;
 - l'entretien et le dépannage des installations;
 - le contrôle des installations;
 - la réalisation de l'inspection unique de l'ensemble de l'installation visée par la directive sur la performance énergétique des bâtiments;
 - la réalisation de contrôles *a posteriori* du travail effectué par le personnel ayant mis en oeuvre les interventions visées ci-dessus.

Une même personne peut évidemment être active dans plusieurs des catégories précitées. Il est ressorti des consultations effectuées lors de la préparation de l'avant-projet que le souhait est communément partagé de garantir la qualité des interventions, en imposant aux entreprises concernées d'avoir un personnel disposant d'une bonne qualification relative à la technologie des installations de chauffage et de connaissances adéquates relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie. C'est pour cette raison que, de façon transversale, il est prévu dans cet avant-projet que les intervenants disposent d'une telle qualification (cf. agrément);"

- concernant le placement des installations, il ressort de la note au Gouvernement que le texte en projet comporte des dispositions en vue d'éviter le surdimensionnement de ces installations et de surconsommations;
- à propos des principales obligations à charge des utilisateurs des systèmes de chauffage, la note au Gouvernement mentionne l'obligation de faire réaliser des contrôles périodiques; elle précise que "Par contrôle, on entend un ensemble de tests

permettant de vérifier que les émissions spécifiques de la chaudière ne sont pas trop élevées et que le rendement de combustion est suffisamment élevé (ce qui permettra de mettre en oeuvre la première partie de l'article 8 de la Directive 2002/91)" ⁽¹⁾;

- enfin, à propos des certificats de qualifications professionnelles réglés par le texte en projet, la note relève que "L'objectif de la certification consiste à s'assurer que le personnel amené à effectuer des interventions/contrôles sur les installations de chauffage central dispose d'une qualification suffisante pour que ces opérations soient effectuées de sorte à réduire autant que possible leur impact sur l'environnement et les consommations énergétiques".

4/ Le dispositif en projet lui-même met en place un système où sont imbriquées de manière difficilement dissociable, voire même indissociable, les considérations environnementales et énergétiques. Ainsi, pour retenir les exemples les plus significatifs :

a) L'arrêté en projet habilite le Ministre ayant l'énergie dans ses attributions - et lui seul- à adopter des mesures réglementaires essentielles pour la mise en oeuvre du système de contrôle qu'il met en place. Ainsi, l'article 5 du projet impose le respect de normes en matière de puissance calorifique nominale réglée du générateur de chaleur unique dans un local de chauffe, étant entendu qu'outre ces normes, cette puissance calorifique ne devra pas excéder la puissance définie à l'aide d'une méthode arrêtée par le Ministre de l'Énergie (article 5, 3/, du projet); c'est par ailleurs au Ministre de l'Énergie qu'il appartiendra de "fournir" la méthode et l'outil de calcul ou logiciel nécessaire à la réalisation du "diagnostic approfondi" imposé par l'article 12 de l'arrêté en projet ⁽²⁾; c'est au même ministre qu'il reviendra de phaser ce diagnostic et d'arrêter le cas échéant les exigences complémentaires imposées au personnel effectuant celui-ci, ainsi que le contenu du rapport de diagnostic approfondi (article 12 du projet).

⁽¹⁾ Pour rappel, l'article 8, a), de la directive 2002/91/CE impose aux États membres de mettre en place un système d'inspection périodique "pour ce qui est de la réduction de la consommation d'énergie et de la limitation des émissions de dioxyde de carbone".

⁽²⁾ Ce diagnostic approfondi est requis pour les installations de puissance nominale installée supérieure à 20 kW, et dont la chaudière ou le brûleur a atteint l'âge de quinze ans. Cette exigence a pour objet de transposer spécifiquement l'article 8, a), alinéa 3, de la directive 2002/91/CE.

b) Comme mentionné ci-avant, lors de l'installation d'un générateur de chaleur unique dans un local de chauffe, celui-ci devra répondre à des normes déterminées en termes de puissance calorifique nominale, n'excédant pas une puissance définie à l'aide d'une méthode arrêtée par le Ministre de l'Énergie (article 5 du projet); en outre, après le placement d'une installation de chauffage central alimentée en combustible liquide ou gazeux, le technicien agréé qui aura procédé à l'installation devra établir une note de calcul relative à la mise en oeuvre de la méthode précitée, arrêtée par le Ministre de l'Énergie (article 6 du projet).

c) Les critères de bon fonctionnement des installations de chauffage central tels que définis à l'annexe II de l'arrêté en projet ont trait non seulement à la teneur en dioxyde de carbone, monoxyde de carbone, et oxygène, mais également au rendement de combustion de l'appareil.

d) La réception de la nouvelle installation de chauffage réalisée conformément à l'article 11 du projet comprend notamment la vérification de la note de calcul visée à l'article 6 (annexe III du projet, point 9).

e) Outre ce qui a été dit au point a) ci-avant concernant les habilitations faites au Ministre de l'Énergie concernant le "diagnostic approfondi", il faut relever que, dans certains cas, le texte en projet prévoit que ce diagnostic pourra être effectué par des auditeurs agréés "pour la réalisation d'audits énergétiques sur base de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juin 2006 fixant les modalités d'agrément des auditeurs pour la réalisation d'audits énergétiques dans le secteur du logement" (article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 2/); par ailleurs, l'article 12, § 3, du projet, prévoit que dans certaines hypothèses, est acceptée comme diagnostic approfondi l'inspection effectuée dans le cadre d'une procédure d'audit énergétique effectuée par un auditeur agréé sur la base de l'arrêté précité du 1^{er} juin 2006; enfin, la personne ayant effectué le "diagnostic approfondi" est tenue de fournir au propriétaire des "conseils sur le remplacement des générateurs de chaleur, sur d'autres modifications possibles du système de chauffage, et sur les solutions alternatives envisageables, permettant une réduction des consommations énergétiques (article 12, § 4, 2/, du projet).

f) L'annexe VI du texte en projet est relative à la formation et à l'examen en vue de l'obtention des certificats en combustibles liquides et gazeux. Le point B de

.../...

cette annexe, énumère, au titre des matières de formation et d'examen pour les combustibles gazeux (niveau GI) ainsi que pour les combustibles liquides, les "notions d'utilisation rationnelle d'énergie URE en matière d'installations de chauffage central".

g) L'article 70 du projet confie l'exécution de l'arrêté en projet tant au ministre chargé de l'Environnement qu'à celui chargé de l'Energie.

De ce qui précède, il résulte que c'est dans son ensemble, et de manière globale et indissociable que l'adoption du texte en projet participe tant de considérations de politique énergétique que de préoccupations d'ordre environnemental au sens strict. L'on ne saurait, à cet égard, isoler certaines dispositions du texte en projet, à l'instar de la distinction qui a pu être opérée par la section de législation dans son avis 42.709/4 à propos des dispositions relatives aux conditions à remplir pour qu'une personne puisse intervenir en qualité d'expert énergie-climatisation.

Par conséquent, c'est à l'égard de l'ensemble du texte en projet et non de certaines de ces dispositions qui pourraient être circonscrites avec précision, qu'il faut conclure, pour les raisons évoquées dans l'avis 42.709/4, que la loi du 28 décembre 1964, précitée, ne fournit pas de fondement légal suffisant pour l'adoption de l'arrêté en projet.

L'adoption du texte en projet, qui mêle les deux aspects de prévention de la pollution et de politique énergétique, nécessite que l'arsenal législatif de la Région wallonne soit préalablement complété en conséquence.

II. En outre, concernant plus spécialement les articles 50 à 56 du projet, ces dispositions organisent un régime d'octroi de subventions en faveur des centres de certification reconnus en application de l'article 31, § 5, du projet.

À ce propos, il convient de rappeler que selon l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ⁽³⁾, "en l'absence d'une loi ⁽⁴⁾ organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ⁽⁵⁾".

En l'espèce, il n'existe pas de décret organique prévoyant l'octroi de la subvention qu'envisage le projet d'arrêté. Plus spécialement, aucune disposition de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique n'habilite le Gouvernement à octroyer de subventions et à régler cet octroi, comme y procèdent les articles 50 à 56 du projet.

Par ailleurs, même si l'auteur du projet pouvait se prévaloir d'une disposition "spéciale" qui figurerait non pas dans un texte organique, mais au budget de la Région wallonne, encore est-il de jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État que l'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des

⁽³⁾ Cette disposition est applicable à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. En vertu de cet article, les dispositions en matière de comptabilité de l'État sont applicables aux communautés et aux régions tant que, conformément à l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, une loi n'aura pas déterminé les dispositions qui leur sont applicables. La loi visée dans cette disposition est la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Cette loi entrera en vigueur, en ce qui concerne la Région wallonne, le 1^{er} janvier 2009 conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juin 2007 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

⁽⁴⁾ Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Région wallonne.

⁽⁵⁾ Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Région wallonne.

dépenses ne suffit pas pour procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui en projet dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire ⁽⁶⁾.

Or, vu les termes des articles 50 à 56 du texte en projet, il est manifeste que le système d'octroi de subventions que ces dispositions prévoient est destiné à avoir un caractère permanent non limité à un exercice budgétaire.

Ces dispositions, ainsi que celles qui y font référence, sont donc dépourvues de fondement légal.

*
* *

Eu égard au caractère fondamental des deux observations qui précèdent, le texte en projet ne sera pas examiné plus avant ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Sur cette question, voir spécialement l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, par la section de législation sur un projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre des Représentants, S.O. 2001-2002, DOC 50-1870/001, pp. 200-229, sp. pp. 215-216) et le commentaire de l'article 49 de la même loi (*ibid.*, p. 93).

⁽⁷⁾ Notamment, ne seront pas examinées les délicates questions de savoir si les différents agréments et certificats réglés par le texte en projet relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, et de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, ni, dans l'affirmative, quelles seraient les implications de ces directives sur le texte en projet. Ne sera pas non plus examinée la question de la conformité du texte en projet avec les règles répartitrices de compétence entre les autorités fédérales et celles des entités fédérées, spécialement l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Ph. HANSE