

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.850/2/V
DU 12 SEPTEMBRE 2012

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'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 25 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2012 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon 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 », a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 30 juillet 2012.

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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Comme indiqué dans l'observation n° 2 sur le préambule, certaines des dispositions en projet trouvent leur fondement légal dans l'article 8, § 1^{er}, 1°, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

En conséquence, en vertu de l'article 33, § 2, du décret du 27 juin 1996, ces dispositions doivent être soumises à l'avis de la Commission des déchets.

Il résulte des explications de la déléguée du ministre que cette formalité n'a pas été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon 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'.

Comme l'indique expressément l'article 1^{er}/1 en projet, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel qu'il est modifié par le projet d'arrêté, vise, entre autres, à assurer l'exécution, en Région wallonne, de divers règlements européens relatifs à certains gaz à effet de serre fluorés et à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Il tend, plus précisément, à exécuter les dispositions européennes suivantes :

a) d'une part, l'article 5 du règlement (CE) n° 842/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 'relatif à certains gaz à effet de serre fluorés' (ci-après le règlement (CE) n° 842/2006), ainsi que l'un des règlements de la Commission pris en application de cette disposition, à savoir le règlement (CE) n° 303/2008 de la Commission du 2 avril 2008 'établissant, conformément au règlement (CE) n° 842/2006 du Parlement

européen et du Conseil, des prescriptions minimales ainsi que des conditions pour une reconnaissance mutuelle de la certification des entreprises et du personnel en ce qui concerne les équipements fixes de réfrigération, de climatisation et de pompe à chaleur contenant certains gaz à effet de serre fluorés' (ci-après le règlement (CE) n° 303/2008) ;

b) et, d'autre part, les articles 22, § 5, et 23, § 4, du règlement (CE) n° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 'relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone' (ci-après le règlement (CE) n° 1005/2009).

Selon l'article 2, § 1^{er}, 1°, en projet, les dispositions que contient l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007 s'appliquent aux équipements frigorifiques fixes - y compris les systèmes de climatisation et les pompes à chaleur¹ - contenant ou pouvant contenir des agents réfrigérants fluorés.

Or, tant l'article 5 du règlement (CE) n° 842/2006 que les articles 22, § 5, et 23, § 4, du règlement (CE) n° 1005/2009 ne s'appliquent pas uniquement à de tels équipements².

En rapport avec cette question, la section de législation observe d'ailleurs, à propos de l'article 5 du règlement (CE) n° 842/2006, que la Commission a pris en vue de son application, non seulement le règlement (CE) n° 303/2008, mais aussi un autre règlement dont il incombe à la Région wallonne d'assurer l'exécution, à savoir le règlement (CE) n° 304/2008 de la Commission du 2 avril 2008 'établissant, conformément au règlement (CE) n° 842/2006 du Parlement européen et du Conseil, des prescriptions minimales ainsi que des conditions pour une reconnaissance mutuelle aux fins de la certification des entreprises et du personnel en ce qui concerne les systèmes de protection contre l'incendie et les extincteurs contenant certains gaz à effet de serre fluorés' (ci-après le règlement (CE) n° 304/2008).

L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel que le projet d'arrêté entend le modifier, ne suffit donc pas à assurer l'exécution, en Région wallonne, des dispositions européennes citées.

En conséquence, comme la section de législation du Conseil d'État l'avait déjà observé de façon analogue, dans l'avis 42.709/4 qu'elle a donné le 30 mai 2007 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007 en ayant égard aux dispositions qui figuraient dans le règlement (CE) n° 2037/2000, remplacé entre-temps par le

¹ Voir la modification que le projet d'arrêté suggère d'apporter à l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007.

² En ce qui concerne les équipements auxquels s'applique l'article 5 du règlement (CE) n° 842/2006, voir les articles 3 et 4 de ce règlement. Quant aux équipements auxquels s'appliquent les articles 22, paragraphe 5, et 23, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 1005/2009, voir, respectivement, l'article 22, paragraphe 1^{er}, et l'article 23, paragraphe 2, dudit règlement.

règlement (CE) n° 1005/2009, il appartient à la Région wallonne de compléter le dispositif envisagé en vue de prendre les mesures normatives requises pour exécuter les diverses dispositions européennes citées d'une manière qui permette de couvrir la totalité de leur champ d'application.

C'est sous réserve de la suite donnée à cette observation qu'est examiné le présent projet d'arrêté.

2. Dans l'avis 42.709/4, précité, la section de législation du Conseil d'État avait posé la question de savoir s'il était admissible, au regard du principe de la liberté du commerce et de l'industrie³, de mettre en place, pour la réalisation des opérations visées par le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, un régime impliquant la double obligation que, d'une part, ces opérations soient réalisées par un technicien frigoriste spécialisé titulaire d'un certificat environnemental en technique frigorifique et que, d'autre part, l'entreprise au nom et pour le compte de laquelle travaille l'intéressé soit agréée en qualité d'entreprise en technique frigorifique spécialisée.

Elle avait relevé que si, compte tenu des obligations européennes en la matière, il pouvait être tenu pour justifié d'exiger que les techniciens frigoristes spécialisés soient titulaires d'un certificat environnemental en technique frigorifique, il était, par contre, permis de se demander s'il n'était pas disproportionné d'exiger, en outre, que les entreprises au nom et pour le compte desquelles ils travaillent soient préalablement agréées en qualité d'entreprises en technique frigorifique spécialisée. Constatant que le dossier qui lui avait été communiqué ne contenait pas d'explication tendant à justifier cette obligation d'agrément, elle avait invité les auteurs du projet à réexaminer cette question et, le cas échéant, à revoir le projet sur ce point. L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007 a maintenu la double obligation que prévoyait le projet d'arrêté.

Une observation analogue à celle faite dans l'avis 42.709/4 vaut pour le présent projet d'arrêté, en tant qu'il exige, pour les opérations mentionnées à l'article 1^{er}, 26°, a) ou b), en projet, que soient préalablement agréées les entreprises en technique frigorifique au nom et pour le compte desquelles doivent travailler les techniciens certifiés visés par le texte⁴, et en tant qu'il maintient, en en modifiant certains éléments, le régime préexistant d'agrément de ces entreprises⁵.

De surcroît, il est aussi permis de se demander si l'obligation d'agrément préalable des entreprises précitées répond aux conditions de nécessité et de proportionnalité

³ Ce principe s'impose à la Région wallonne en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁴ Article 2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

⁵ Voir les articles 3 à 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007 et les modifications que le projet d'arrêté envisage d'apporter à ces dispositions.

auxquelles les articles 9 et 16 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 ‘relative aux services dans le marché intérieur’ (ci-après la directive 2006/123/CE) soumettent la possibilité, pour les États membres, de subordonner à un régime d’autorisation l’accès à une activité de service et son exercice ⁶.

Il est vrai qu’en ce qui concerne les entreprises exerçant des activités d’installation, d’entretien ou de réparation visées par le règlement (CE) n° 303/2008, celui-ci impose l’obligation d’être titulaires d’un certificat en vue de vérifier si diverses conditions sont remplies, et que l’arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel que le modifie le projet d’arrêté, organise le régime d’agrément des entreprises en technique frigorifique de manière que la décision d’octroyer l’agrément puisse équivaloir à un certificat conforme audit règlement ⁷. Toutefois, il convient d’observer que les dispositions qui, dans l’arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel que le modifie le projet d’arrêté, sont relatives au régime d’agrément des entreprises en technique frigorifique, fixent des conditions d’agrément qui vont au-delà de ce qu’impose le règlement (CE) n° 303/2008. En outre, il y a aussi lieu de noter que leur champ d’application est plus large que celui de ce règlement ⁸.

Le Gouvernement est, en conséquence, invité à réexaminer et à adapter, le cas échéant, le projet d’arrêté sur ce point.

3.1. Plusieurs dispositions du projet d’arrêté prévoient l’obligation, pour les personnes qui introduisent auprès de la Région wallonne une demande d’agrément ou de certification en application du texte à l’examen, de verser à cette occasion au Fonds pour la protection de l’environnement un droit de dossier de cent soixante euros ⁹.

Ce droit de dossier présente les caractéristiques d’un impôt. En conséquence, conformément à l’article 170, § 2, de la Constitution, un décret est nécessaire pour l’établir. En l’espèce, un tel décret fait défaut.

⁶ Sur l’obligation de respecter ces dispositions lorsque le Gouvernement envisage de mettre en place un régime d’agrément sur la base des pouvoirs que lui donne l’article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 ‘relative à la lutte contre la pollution atmosphérique’, modifié par le décret du 27 octobre 2011, voir déjà l’avis 49.800/4 de la section de législation du Conseil d’État donné le 29 juin 2011 sur l’avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2011 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 452/1, p. 72).

⁷ Voir les articles 3 et 4 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tels que les modifie le projet d’arrêté.

⁸ Les entreprises auxquelles s’applique le régime d’agrément qu’organise l’arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel que le modifie le projet d’arrêté, exercent des activités qui concernent des équipements contenant tous types d’agents réfrigérants fluorés au sens indiqué par l’article 1^{er}, 5°, en projet, à savoir, non seulement les gaz à effet de serre fluorés visés par le règlement (CE) n° 303/2008, mais aussi les substances réglementées appauvrissant la couche d’ozone énumérées à l’annexe I du règlement (CE) n° 1005/2009.

⁹ Voir les articles 6 et 24/4 en projet, ainsi que les dispositions qui renvoient à ces articles.

En outre, c'est au législateur qu'il incombe de déterminer les recettes affectées au Fonds pour la protection de l'environnement, qu'a créé l'article D.170 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

3.2. En ce qui concerne les conditions pour la reconnaissance mutuelle des certificats délivrés conformément au règlement (CE) n° 303/2008, l'article 13, paragraphe 2 prévoit :

« Les États membres peuvent exiger des titulaires de certificats délivrés dans un autre État membre qu'ils joignent une traduction de leur certificat dans une autre langue officielle de la Communauté ».

La section de législation doute que la Région wallonne puisse imposer au demandeur qui introduit un dossier de reconnaissance le versement d'un droit de dossier à cette occasion.

3.3. Les dispositions à l'examen seront donc omises.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les règlements européens visés dans les trois premiers alinéas ne procurent pas, à proprement parler, un fondement légal à l'arrêté en projet. Aussi, ces alinéas seront omis. Il sera fait mention des règlements en question dans un considérant.

2. Si la plupart des dispositions en projet trouvent leur fondement légal dans l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 'relative à la lutte contre la pollution atmosphérique', visé à l'alinéa 4, devenant l'alinéa 1^{er}, du préambule, quelques dispositions - en particulier les articles 23 et 24 - trouvent un tel fondement dans l'article 8, § 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

Le préambule sera complété en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la définition de l'expression « agent réfrigérant fluoré » que donne l'article 1^{er}, 5^o, en projet, pour se conformer pleinement à l'article 2, 1), du règlement (CE) n° 842/2006, il y a lieu de mentionner, outre les gaz à effet de serre fluorés visés à l'annexe I de ce règlement, les préparations contenant ces substances.

2. Dans l'article 1^{er}, 16°, en projet, la disposition du règlement (CE) n° 1005/2009 à laquelle il faut renvoyer est le paragraphe 3, et non pas le paragraphe 6, de l'article 23.

3. En ce qui concerne l'article 1^{er}, 26°, en projet, comme en a convenu la déléguée du ministre, il y a lieu d'exclure, parmi les opérations qui sont énumérées, les activités de fabrication et de réparation visées à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 303/2008.

4. Dans l'article 1^{er}, 35°, en projet, plutôt que du « Président de l'AWAC », il convient de faire état du « président de l'organe de direction de l'AWAC ».

Article 25

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, lorsque le président de l'Agence wallonne de l'air et du climat est saisi d'une demande de certification en vertu de l'article 24/2 en projet et que cette demande comporte les diverses pièces qu'énumère le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la disposition citée, il ne peut refuser la certification.

Aussi, on peut s'interroger sur l'utilité du recours administratif que prévoit l'article 24/3 en projet.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

Article 38

1. Dans l'article 43, alinéa 1^{er}, en projet, il convient d'écrire « l'article 42 », et non pas « l'article 42, § 1^{er} ».

2. L'arrêté en projet ne peut, pour la détermination du contenu et des modalités de la formation et de l'examen de mise à niveau, se limiter à prévoir qu'ils « sont définis de façon concertée entre les centres d'examen et l'AWAC ».

Il doit, à tout le moins, fixer les règles essentielles à suivre en la matière.

Il sera donc complété en conséquence.

Annexe 2

Dans l'annexe XI, I, en projet, au point A, la section de législation n'aperçoit pas ce que signifie exactement le texte en indiquant que le contenu de l'examen est déterminé « à l'aide » des dispositions citées.

En outre, à lire l'énoncé des matières de l'examen qu'indiquent les points B et C, la section de législation n'aperçoit pas précisément comment l'annexe XI, I, en projet, garantit l'obligation de respecter les prescriptions minimales que fixe l'annexe du règlement (CE) n° 303/2008.

Enfin, en concevant comme une simple possibilité le fait que l'examen soit constitué d'une partie théorique et d'une partie pratique, et en envisageant l'hypothèse que l'examen soit constitué exclusivement d'une partie théorique, le point A de l'annexe XI, I, en projet méconnaît l'obligation, qu'imposent l'article 5, § 1^{er}, et l'annexe du règlement (CE) n° 303/2008, que l'examen comprenne, et que les intéressés réussissent, aussi bien une épreuve pratique qu'une épreuve théorique.

L'annexe XI, I, en projet sera donc fondamentalement revue.

Annexe 4

1. Comme l'annonce l'article 34, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel que le projet d'arrêté entend le modifier, l'annexe XV, I, en projet a pour objet de déterminer le modèle de l'attestation de réussite de l'examen de technique frigorifique à délivrer par le centre d'examen en vue de permettre aux intéressés d'introduire une demande de certification auprès de l'Agence wallonne de l'air et du climat.

En prévoyant que cette attestation indique le « numéro du certificat », le texte en projet semble impliquer que le centre d'examen délivre lui-même le certificat, et confondre ainsi l'attestation de réussite de l'examen et le certificat à délivrer par la suite.

Il sera revu en conséquence.

2. Aucune disposition figurant dans le dispositif de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007, tel que le projet d'arrêté entend le modifier, n'annonce l'établissement du modèle de certificat pour l'inspection énergétique des systèmes de climatisation qu'établit l'annexe XV, II, en projet.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Annexe 5

Comme l'annonce l'article 48 en projet, l'annexe XVI en projet a pour objet de déterminer le modèle de l'attestation de mise à niveau à délivrer par le centre d'examen en vue de permettre aux intéressés d'introduire une demande de renouvellement de certificat auprès de l'Agence wallonne de l'air et du climat.

En prévoyant que cette attestation indique le « numéro du certificat », le texte en projet semble impliquer que le centre d'examen renouvelle lui-même le certificat, et confondre ainsi l'attestation de mise à niveau et le renouvellement de certificat à décider par la suite.

Il sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

Monsieur	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY