ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 33.910/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 24 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques", a donné le 16 octobre 2002 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

1. L'article 4 de la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques impose aux Etats membres de limiter, pour la fin de l'année 2010 au plus tard, leurs émissions nationales annuelles de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils et d'ammoniac, à des quantités ne dépassant pas les plafonds d'émission que fixe l'annexe I de la directive.

Ladite annexe détermine ainsi, notamment, les plafonds d'émission à atteindre pour l'ensemble du territoire de la Belgique.

Il ressort du dossier que les plafonds d'émission fixés par la directive pour la Belgique correspondent à ceux que la conférence interministérielle de l'environnement avait décidé de retenir lors d'une réunion tenue à ce sujet le 16 juin 2000.

En outre, il apparaît que, lors de cette même réunion, la conférence interministérielle de l'environnement a décidé de "répartir" les plafonds d'émission retenus pour la Belgique : une partie de ces plafonds s'applique au secteur des transports et vaut pour l'ensemble du territoire de la Belgique; le reste est réparti entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale.

L'article 5, § 1er, du projet d'arrêté fait écho comme suit à la décision de la conférence interministérielle de l'environnement : d'une part, il formule la règle selon laquelle, au 31 décembre 2010, les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils et d'ammoniac ne peuvent dépasser, en ce qui concerne les sources fixes, les plafonds spécifiquement attribués à la Région wallonne par la conférence interministérielle de l'environnement; d'autre part, il prévoit que "des mesures doivent être prises pour contribuer à atteindre, au niveau national", les plafonds retenus par la conférence interministérielle de l'environnement pour le secteur des transports.

Cette manière de procéder appelle deux critiques fondamentales :

a) Comme la directive 2001/81/CE fixe de façon globale les plafonds d'émission à atteindre pour l'ensemble du territoire de la Belgique, il s'impose, compte tenu de la diversité des niveaux de pouvoirs compétents en la matière, que ces divers niveaux de pouvoirs s'accordent pour assurer la transposition de la directive.

A cet égard, il ne peut être perdu de vue que le législateur a organisé, en particulier au titre IVbis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment à l'article 92bis, les formes de la coopération qui peut être nouée entre l'Etat, les Communautés et les Régions. La collaboration qui s'impose entre les divers niveaux de pouvoirs compétents en vue d'assurer la transposition de la directive 2001/81/CE doit s'inscrire dans le cadre de ces formes de coopération.

Une simple "décision" de la conférence interministérielle de l'environnement ne s'inscrit pas à suffisance dans ces formes de coopération.

b) Par ailleurs, cela n'a pas de sens de prévoir unilatéralement dans un texte de la Région wallonne que "des mesures doivent être prises pour contribuer à atteindre, au niveau national", les plafonds d'émission à atteindre dans le secteur des transports.

Il appartient aux autorités concernées de déterminer le type de mesures à prendre en la matière.

Si de telles mesures impliquent la mise en oeuvre des compétences de plusieurs niveaux de pouvoirs, il incombe à ceux-ci de déterminer de commun accord soit les mesures à prendre, soit, à tout le moins, les règles présidant à leur élaboration.

2. L'article 6 de la directive 2001/81/CE charge les Etats membres d'élaborer des programmes de réduction progressive des émissions nationales de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils et d'ammoniac, dans le but de se conformer au moins aux plafonds d'émission nationaux indiqués à l'annexe I, et ce au plus

tard en 2010. Lesdits programmes devaient être élaborés "d'ici au 1er octobre 2002 au plus tard".

a) L'article 5, § 2, du projet d'arrêté fait écho à cette obligation, en prévoyant que"“le Gouvernement adopte un programme de réduction progressive des émissions qui précise les mesures adoptées ou envisagées pour atteindre les plafonds, ainsi que l'estimation quantitative de l'effet de ces mesures sur les émissions de polluants en 2010". Il précise que le programme "est adopté en vertu du programme d'action pour la qualité de l'air tel que prévu par le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable".

Le projet d'arrêté ne fait ainsi qu'annoncer l'intention du Gouvernement d'adopter le programme prévu par la directive 2001/81/CE.

Ceci ne peut être admis : en effet, la simple annonce d'une intention n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative.

b) Plus fondamentalement, il importe de rappeler que le programme d'action pour la qualité de l'air dont fait état le projet d'arrêté a seulement pour objet, selon les articles 8 et 18 du décret du 21 avril 1994, de déterminer "les lignes directrices à suivre à moyen et à long terme, lors de la prise de décisions par le Gouvernement, l'administration régionale, les entreprises pararégionales, les personnes privées chargées d'une mission de service public et, dans les matières d'intérêt régional, les provinces, communes et associations de communes". Ce programme n'a donc pas vocation à contenir des prescriptions s'imposant à tous. Or, on ne peut évidemment exclure que l'adoption de telles prescriptions soit nécessaire pour atteindre les plafonds d'émission s'imposant à la fin de l'année 2010.

* *
*

En conclusion, le dispositif en projet doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS