GG

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 48.227/4
DU 16 JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 5 mai 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours [(*)], sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 12 mai 2010.

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

Observations générales

A. Droit européen

Comme le mentionne l'article 1er de l'arrêté en projet et comme il ressort de l'ensemble du dossier communiqué au Conseil d'État, le texte en projet a pour objet d'assurer la transposition, en droit wallon, de la directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant (ci-après la directive 2004/107/CE) ainsi que de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (ci-après la directive 2008/50/CE).

Au regard de ces directives, le texte en projet pose plusieurs difficultés.

1. De manière générale, plusieurs dispositions de l'arrêté en projet imposent que des "mesures appropriées" soient prévues, qu'il soit "veillé au respect" de normes déterminées, ou encore que "toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés" soient prises pour réduire ou ne pas dépasser des niveaux de pollution ou d'exposition ou que des objectifs soient atteints.

Ces dispositions, qui figurent essentiellement aux articles 24 à 30 de l'arrêté en projet, sont totalement imprécises, tant en ce qui concerne leurs destinataires qu'à propos de l'objet des mesures à prendre pour atteindre les différents objectifs considérés [(1)].

Cette imprécision est telle que ces dispositions ne peuvent être considérées comme assurant une transposition effective des dispositions européennes qu'elles entendent transposer [(2)], et qu'en réalité, elles se bornent à paraphraser.

Interrogée à propos de ces dispositions, la déléguée a expliqué que "l'autorité chargée de prendre des mesures est le Gouvernement wallon ou, si une délégation existe, le ministre compétent en la matière".

Il résulte de ces explications que, lorsqu'aucune autorité n'est désignée pour adopter les mesures mentionnées aux articles 24 à 30 en projet, l'autorité qui sera chargée d'adopter lesdites mesures sera, dans l'intention de l'auteur du projet, le Gouvernement wallon.

Dans cette mesure, les articles 24 à 30 sont dépourvus de valeur réglementaire puisqu'ils se bornent, en réalité, à annoncer des dispositions futures que le Gouvernement wallon adopterait dans certaines circonstances, dispositions dont, par surcroît, la nature et l'objet sont indéterminés.

Le texte en projet doit être complété en précisant l'objet et la nature des diverses mesures à mettre en oeuvre en vue d'atteindre les objectifs poursuivis, en précisant dans chaque cas quelle est l'autorité habilitée à les prendre.

---

(1) Voir, en ce sens, l'avis 33.912/4, donné le 16 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2002 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2000 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

(2) À savoir les articles 12 à 18 de la directive 2008/50/CE, ainsi que l'article 3 de la directive 2004/107/CE.

.../...

2. Par ailleurs, la transposition des directives concernées appelle d'autres observations plus spécifiques, en rapport avec des dispositions bien précises de l'arrêté en projet, et qui seront exposées à l'occasion des observations particulières relatives à chacune de ces dispositions.

3. En conclusion, l'arrêté en projet n'est pas de nature à assurer la transposition complète des directives 2004/107/CE et 2008/50/CE. Il doit être complété en conséquence. Le cas échéant, d'autres dispositions de droit wallon, législatives ou réglementaires, seront, elles aussi, revues.

B. Normes rendues obligatoires par l'arrêté en projet

Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet et de ses annexes ont pour effet de rendre obligatoires à l'égard de ses destinataires diverses normes, essentiellement ISO et EN.

Il convient, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'en assurer la publication au Moniteur belge [(3)].

---

(3) Voir, en ce sens, l'avis 48.098/4, donné le 17 mai 2010, par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées".

Observations particulières

Préambule

Dès lors que le texte en projet entend confier certaines missions à l'Agence wallonne de l'Air et du Climat, qui est un service du Gouvernement wallon [(4)], le préambule doit également viser l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le préambule sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 2

Au 2/, il convient d'ajouter les mots "de l'Union européenne" après les mots "États membres".

Article 3

1. Le 1/ définit l'agglomération comme suit :

> "une zone qui constitue une conurbation caractérisée par une population supérieure à 250 000 habitants ou, lorsque la population est inférieure ou égale à 250 000 habitants, par une densité d'habitants au kilomètre carré définie par le présent arrêté".

Le texte en projet est toutefois en défaut de "définir" la "densité d'habitants au kilomètre carré", telle que mentionnée à cette disposition.

Il sera complété en conséquence.

---

(4) Erigé en service à gestion séparée par un décret de la Région wallonne du 5 mars 2008.

2. Au 27/, il y a lieu de viser "l'annexe XIII", et non "l'annexe X".

Article 16

La deuxième phrase de l'article 16 du projet est rédigée comme suit :

"La mesure du mercure bivalent particulaire et gazeux est recommandée".

Cette disposition reproduit certes les termes de l'article 4, paragraphe 9, quatrième phrase, de la directive 2004/107/CE.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, la disposition sera rédigée en des termes contraignants ou, à défaut, le mot "recommandée" sera remplacé par le mot "facultative".

Article 24

1. L'article 24 du projet impose au "Ministre", et, le cas échéant au "Ministre qui a la santé dans ses attributions" ou aux "Ministres compétents", d'élaborer des "plans d'action intégrés par zone ou agglomération", ainsi que des "plans d'action comportant les mesures à prendre à court terme", et ce, dans des hypothèses déterminées.

Outre ce qui sera observé ci-après concernant l'intervention du "Ministre de la Santé", force est de constater que ce faisant l'arrêté en projet délègue aux ministres concernés une part importante de la compétence relative à l'adoption des plans d'action intégrés et des plans d'action à court terme.

Ainsi, le texte en projet ne règle d'aucune façon la procédure d'adoption des plans concernés [(5)].

(5) Concernant la procédure d'adoption, il est toutefois et pour partie renvoyé à l'observation finale ci-après.

De même, l'article 24 du projet ne fixe pas le contenu des plans envisagés.

Certes, s'agissant des "plans d'action intégrés par zone ou agglomération", l'annexe XIX à l'arrêté en projet, décrit les "informations devant figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air locaux, régionaux ou nationaux destinés à améliorer la qualité de l'air ambiant". Toutefois, cette liste énumère l'objet des informations qui doivent figurer au plan, mais elle ne définit nullement l'objet ou la nature des mesures à envisager ou à prévoir par les plans en vue de réduire la pollution.

Quant aux plans d'action à court terme, le texte en projet ne détermine ni la procédure de leur adoption, ni leur contenu. Singulièrement, le texte en projet est en défaut de prévoir les types de mesures qui peuvent être intégrées dans ces plans et, sur ce point, ne fait aucun écho à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2008/50/CE.

Il en résulte que des aspects essentiels du régime juridique des plans envisagés ne sont pas réglés par le texte en projet et sont laissés à l'appréciation du ou des ministres concernés.

Le texte en projet doit être complété par les éléments essentiels du régime à mettre place en vue d'assurer la transposition des dispositions des directives concernées qui imposent l'adoption de plans relatifs à la qualité de l'air et de plans d'action à court terme.

Le texte en projet devra donc, sous réserve de l'observation finale, organiser les éléments essentiels de la procédure d'adoption des plans visés, et déterminer les éléments essentiels relatifs à leur contenu. Sur ce dernier point, le texte en projet sera complété en tenant compte du paragraphe 1, alinéa 2, seconde phrase de l'article 24 de la directive 2008/50/CE, ainsi que du paragraphe 2 du même article, lequel décrit les mesures que peuvent comprendre les plans d'action à court terme.

2. Le paragraphe 2 prévoit que les plans d'action intégrés à élaborer le seront, non seulement par le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions, mais également "le cas échéant", par "le Ministre qui a la Santé dans ses attributions". Le paragraphe 5, pour sa part, vise également ce dernier parmi les membres du

Gouvernement chargés d'adopter des "plans d'action comportant les mesures à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites".

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la loi du 1er juillet 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique habilite le Gouvernement à prendre "toutes mesures appropriées en vue de prévenir ou de combattre la pollution atmosphérique". Une telle habilitation ne l'autorise pas à prendre des mesures qui relèveraient des aspects de la politique de la santé pour laquelle la Région est compétente en vertu du décret II du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et du décret du Conseil régional wallon du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Les plans d'action visés par le projet ne peuvent donc comporter des mesures entrant dans les attributions du "Ministre qui a la santé dans ses attributions" (6). En outre, la Région wallonne n'étant compétente en matière de politique de santé que sur le territoire de la région de langue française, la prise en considération des aspects relatifs à la politique de la santé dans cette seule région linguistique, dans l'élaboration de plans d'action pouvant s'appliquer également dans la région de langue allemande, ne serait admissible ni au regard des règles de répartition des compétences ni au regard du principe constitutionnel d'égalité.

Les dispositions en question seront revues afin d'y omettre la mention du ministre qui a la Santé dans ses attributions.

3. Au paragraphe 2, alinéa 4, de la disposition à l'examen, il convient de ne pas viser la directive 2008/1/CE qui y est citée, mais les dispositions qui, en droit interne, en assurent la transposition.

---

(6) Les mesures qui visent à prévenir ou à limiter les risques de pollution en vue de préserver la santé de l'homme relèvent en effet de la politique environnementale et non de la politique de la santé (voir C.C., arrêt n/ 2/2009 du 15 janvier 2009, B.4.2).

4. Au paragraphe 4 de la disposition à l'examen, conformément à l'article 17, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive 2008/50/CE, il y lieu de préciser que les "dispositions efficaces" qui seront prises doivent être "au minimum conformes à tous les plans relatifs à la qualité de l'air".

Article 31

1. Il convient de préciser l'autorité qui sera chargée de réaliser l'information prévue par l'article 31 du projet.

2. L'article 19 de la directive 2008/50/CE impose des obligations d'information à travers différents médias, étant "la radio, la télévision, la presse ou l'internet", "lorsque le seuil d'information indiqué à l'annexe XII ou l'un des seuils d'alerte indiqué à ladite annexe est dépassé" (7).

Il résulte du dossier communiqué à la section de législation que l'auteur du projet envisage d'assurer la transposition de cette disposition à travers l'article 31 de l'arrêté en projet.

Celui-ci prévoit, en son paragraphe 1er, alinéa 2, que "Les informations sont mises gratuitement à disposition à l'aide d'un média d'accès facile, y compris l'internet ou tout autre moyen approprié de télécommunication". Cette disposition reproduit en réalité l'essentiel de l'article 26, paragraphe 1er, alinéa 2, de la directive 2008/50/CE, qui a trait à l'information du public, en général. Comme cet article 26, la disposition à l'examen laisse à l'autorité une large marge de manœuvre quant au choix du média envisagé. Dans cette mesure, elle ne transpose pas l'article 19 de la directive 2008/50/CE.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

(7) L'annexe XII de la directive 2008/50/CE est reprise en annexe XVI du projet.

Mieux vaudrait à cet égard, conformément à l'esprit et à la structure de la directive 2008/50/CE prévoir deux dispositions distinctes, l'une qui transpose l'article 19 de la directive 2008/50/CE et l'autre son article 26.

Article 32

Au 7/, sans doute convient-il comme au 6/ de viser également les autorités compétentes "des autres régions".

Article 33

L'arrêté en projet doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion d'"autorisation d'exploitation", le cas échéant en mentionnant les dispositions législatives ou réglementaires qui instaurent les régimes d'"autorisation d'exploitation" concernés.

Article 36

L'article 36, alinéa 1er, prévoit que la demande d'agrément peut également être "adressée (...) par le recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de la demande, quel que soit le service de distribution de courrier utilisé".

Mieux vaut remplacer les mots "donner date certaine à l'envoi et à la réception" par les mots "prouver la date de l'envoi et de la réception".

Article 43

Il convient de compléter la disposition en projet par la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Annexes

1. À l'annexe XI, partie A, tableau, subdivision "rurale de fond", dernière colonne, les mots "situées loin des lieux urbains et industriels" sont imprécis. À ce propos, l'on relève que l'annexe VIII, partie A, de la directive 2008/50/CE emploie, pour sa part, les mots "situées à une distance d'au moins 20 km des zones urbaines et industrielles".

L'annexe XI du projet sera revue en conséquence.

2. À l'annexe XIX, l'on omettra de l'intitulé les mots "locaux, régionaux ou nationaux".

Observation finale

Le point 20/ de l'annexe V à la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'Environnement vise

> "Le plan d'action intégré par zone ou agglomération visé à l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2000 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant".

Ce point devrait être remplacé par une disposition nouvelle qui visera désormais les plans d'action intégré**s** par zone ou agglomération, tels que prévus à l'article 24, § 2, de l'arrêté en projet.

Par ailleurs, la liste qui constitue cette annexe V devra être également complétée par la mention des plans d'action à court terme, tels que visés à l'article 24, § 5, de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY