ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.422/4
DU 20 AVRIL 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 22 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « limitant la vitesse des véhicules en cas de pollution atmosphérique par des microparticules et les dioxydes d'azote », a donné l'avis suivant :

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

1. Il ressort du préambule de l'arrêté en projet que celui-ci se donne plusieurs fondements législatifs, étant la loi relative à la police de la circulation routière coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968 et les lois modificatives, la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique et la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes [1].

1.1. Interrogée à ce propos, la déléguée du Gouvernement a exposé ce qui suit :

> « La loi relative à la police de la circulation routière coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968 constitue la base décrétale de l'arrêté en projet notamment en ce qui concerne l'établissement et la gestion de la signalisation (voir articles 3 et 13 – articles 11 et 65 du Code de la route - article 3 de l'arrêté en projet).
>
> L'article 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes est également invoqué comme fondement de l'avant-projet puisqu'il habilite le pouvoir exécutif à « arrêter les règlements destinés à assurer la sécurité et la commodité de la circulation sur les autoroutes ainsi que la conservation de celles-ci », d'autant plus que la même limitation de vitesse appliquée dans les autres régions a des conséquences sur le trafic routier en Wallonie.
>
> E.a. pour la même raison, l'article 4*bis* du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, tel qu'inséré par le décret du 22 décembre 2010, pourrait être invoqué dans la mesure où il habilite le Gouvernement à restreindre ou à interdire la circulation, sur le domaine public régional routier ou sur les voies hydrauliques, ou sur une partie de ceux-ci, pour en préserver l'intégrité, la propreté, la sécurité, la viabilité et la disponibilité ».

1.2. Dès lors que l'arrêté en projet a pour objet d'imposer à tous les véhicules la limitation de la vitesse maximale autorisée à nonante kilomètres heures sur certains tronçons d'autoroutes en Région wallonne, afin de tenir compte de circonstances

[1] En tout état de cause, la mention à l'alinéa 1er du préambule de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 doit être omise.

atmosphériques particulières, il pourrait être qualifié de règlement complémentaire de police de la circulation routière [2].

Sur ce point, il échet toutefois de constater que les dispositions législatives relatives à la circulation routière et à la conservation du domaine public régional routier, mentionnées au préambule de l'arrêté en projet et dans les explications communiquées par la déléguée, ne comportent aucune habilitation au Gouvernement wallon lui permettant d'adopter l'arrêté en projet.

Plus spécialement, l'arrêté en projet ne peut trouver de fondement juridique dans les articles 3 et 13 de la loi relative à la police de la circulation routière coordonnée le 16 mars 1968 : il résulte en effet de l'article 8 de cette loi que son article 3, et, par conséquent, les habilitations qu'il contient, ne trouvent pas à s'appliquer aux autoroutes ; quant à l'article 13 de cette loi, il a pour seul objet de déterminer l'autorité à qui incombe le placement des panneaux de signalisation et ne comporte aucune habilitation pour arrêter la règle de police de la circulation routière qui sera matérialisée par le placement des panneaux.

De même, l'article 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet, dès lors que cette disposition habilite exclusivement le Gouvernement wallon à arrêter des règlements « destinés à assurer la sécurité et la commodité de circulation sur les autoroutes ainsi que la conservation de celles-ci », ce qui n'est pas le cas de l'arrêté en projet.

Enfin, l'arrêté en projet ne peut trouver de fondement juridique dans l'article 4*bis* du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques : en effet, cette disposition permet seulement au Gouvernement wallon de restreindre ou d'interdire la circulation, sur le domaine public régional routier ou sur les voies hydrauliques, ou sur une partie de ceux-ci , dans le but de « préserver l'intégrité, la propreté, la sécurité, la viabilité et la disponibilité du domaine public régional routier et des voies hydrauliques » [3], ce qui, à nouveau, n'est pas le but poursuivi par l'arrêté en projet.

1.3. En réalité, parmi les différentes législations visées au préambule et mentionnées par la déléguée du Gouvernement, la seule qui est susceptible de procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet est la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, spécialement son article 1er, qui habilite le Gouvernement

---

[2] Voir notamment, sur cette notion, C.C., arrêt n° 174/2004 du 3 novembre 2004 ; avis n° 43.518/AG donné par la section de législation du Conseil d'État le 18 septembre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun (*Doc. parl., Parl. wall.*, 2007-2008, n° 680, pp. 4-12), ainsi que C.C., arrêt n° 59/2010 du 27 mai 2010.

[3] Voir les articles 1er et 4*bis*, combinés, du décret précité du 19 mars 2009.

wallon, de manière très générale, à « réglementer ou interdire l'emploi d'appareils ou de dispositifs susceptibles de créer une pollution ».

2. Le fondement juridique de l'arrêté en projet étant ainsi circonscrit, il faut par ailleurs souligner que le projet à l'examen se donne pour objet de transposer partiellement 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, plus spécialement, l'article 24, paragraphe 2, de cette directive.

2.1. L'article 24 de la directive est ainsi rédigé :

« 1. Lorsqu'il existe un risque, dans une zone ou agglomération donnée, que le niveau de polluants dépasse un ou plusieurs seuils d'alerte indiqués à l'annexe XII, les États membres établissent des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme pour réduire le risque ou limiter la durée de celui-ci. Lorsque le risque concerne une ou plusieurs des valeurs limites ou des valeurs cibles indiquées aux annexes VII, XI et XIV, les États membres peuvent, le cas échéant, établir des plans d'action à court terme.

Néanmoins, lorsqu'il y a un risque de dépassement du seuil d'alerte fixé pour l'ozone à l'annexe XII, section B, les États membres n'établissent ces plans d'action à court terme que dans le cas où ils estiment qu'il existe un potentiel significatif de réduction du risque, de la durée ou de la gravité d'un dépassement, en tenant compte des conditions géographiques, météorologiques et économiques qui prévalent sur le plan national. Lorsqu'ils établissent un tel plan d'action à court terme, les États membres tiennent compte de la décision 2004/279/CE.

2. Les plans d'action à court terme visés au paragraphe 1 peuvent, selon le cas, prévoir des mesures efficaces visant à contrôler et, si nécessaire, à suspendre les activités qui contribuent au risque de dépassement des valeurs limites, des valeurs cibles ou du seuil d'alerte. Ces plans d'action peuvent comprendre des mesures ayant trait à la circulation des véhicules à moteurs, aux travaux de construction, aux navires à quai et au fonctionnement d'installations industrielles ou à l'utilisation de produits industriels et au chauffage domestique. Ces plans d'action peuvent également envisager des actions plus spécifiques visant à protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants.

3. Lorsque les États membres ont établi un plan d'action à court terme, ils mettent à la disposition du public et des organismes appropriés, tels que les organismes de protection de l'environnement, les associations de consommateurs, les organismes représentant les intérêts des groupes sensibles de la population, les autres organismes de santé concernés et les organisations professionnelles concernées, à la fois les résultats de leurs investigations sur la faisabilité et le contenu des plans d'action spécifiques à court terme et des informations sur la mise en œuvre de ces plans.

4. Pour la première fois avant le 11 juin 2010 et à intervalles réguliers par la suite, la Commission publie des exemples des meilleures pratiques en matière d'établissement de plans d'action à court terme, y compris des exemples de meilleures pratiques pour la protection des catégories de population sensibles, notamment des enfants ».

Cette disposition de droit européen a fait l'objet d'une transposition en droit wallon, par le biais de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, spécialement l'article 24, § 5, de cet arrêté, qui dispose comme suit :

> « § 5. Le Ministre [ayant l'Environnement dans ses attributions] et, le cas échéant, les Ministres compétents pour adopter les mesures, élaborent en outre des plans d'action à court terme comportant les mesures à prendre à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites, des valeurs cibles ou des seuils d'alerte visés aux annexes X, XIV, XVI et XVIII afin de réduire le risque de dépassement et d'en limiter la durée. Lors de l'élaboration des plans d'action à court terme, les Ministres tiennent compte de la Décision 2004/279/CE concernant des orientations de mise en œuvre de la Directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant.
>
> Les Ministres peuvent notamment mettre en œuvre les mesures suivantes en fonction des émissions à l'origine des niveaux élevés de polluants:
>
> 1° identifier les établissements qui contribuent de façon significative aux émissions des polluants concernés et imposer une réduction temporaire des activités de ces établissements;
>
> 2° renforcer la surveillance des émissions des établissements classés;
>
> 3° revoir les permis d'environnement des établissements;
>
> 4° solliciter un renforcement des contrôles de vitesse des véhicules;
>
> 5° limiter la vitesse des véhicules;
>
> 6° renforcer l'information du public sur les comportements à adopter.
>
> Par dérogation à l'alinéa 1er, lorsqu'il y a un risque de dépassement du seuil d'alerte fixé pour l'ozone à l'annexe XVI, point B, le Ministre n'adopte un plan d'action à court terme que dans le cas où il existe un potentiel significatif de réduction du risque, de la durée ou de la gravité d'un dépassement, en tenant compte des conditions géographiques, météorologiques et économiques ».

2.2. Concernant la mesure de limitation de vitesse prévue par l'arrêté en projet en cas de dépassement des seuils d'alerte visés à l'article 3, 29°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, la note au Gouvernement relative au projet à l'examen mentionne que cette « mesure » est « identifiée à l'article 24, § 2, alinéa 3, 5° [lire : 24, § 5, alinéa 2, 5°] [4], de l'arrêté du Gouvernement du 15 juillet 2010 précité ».

[4] En effet, l'article 24, § 2, de l'arrêté précité du 15 juillet 2010 a trait aux plans d'action intégrés, tandis que l'article 24, § 5, du même arrêté, a trait aux plans d'action à court terme, qui doivent notamment comporter les mesures à mettre en œuvre en cas de risque de dépassement des seuils d'alerte. C'est au paragraphe 5 de cet article 24 qu'il convient d'avoir égard en l'espèce, puisque la mesure de limitation de vitesse envisagée par l'arrêté en projet interviendrait, selon son article 2, « lorsque le seuil d'alerte au sens de l'article 3, 29°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant est atteint ».

2.3. Des développements précédents, il apparaît que l'arrêté en projet entend, en réalité, arrêter une mesure qui fait partie des mesures que l'article 24, § 5, alinéa 2, de l'arrêté précité du 15 juillet 2010 habilite le Ministre de l'Environnement et, le cas échéant, les autres ministres compétents, à prendre dans le cadre des plans d'action à court terme dont l'adoption est requise par l'article 24 de la directive 2008/50/CE précitée.

Sur ce point, il faut souligner que l'arrêté en projet entend uniquement adopter une mesure de limitation de vitesse, mesure isolée qui n'est pas conçue comme s'inscrivant dans le plan d'action à court terme requis par le droit européen et prévu par l'article 24, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010.

Cette conception du texte en projet entraîne deux difficultés.

1° L'arrêté en projet instaure un régime dont la cohérence avec le régime mis en place par l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 déjà cité n'est nullement organisée. Ainsi, l'arrêté en projet met en place une mesure qui contredit le cadre juridique prévu et organisé par l'arrêté du 15 juillet 2010, lequel habilite le Ministre de l'Environnement et les autres ministres compétents à adopter des plans d'action comportant le cas échéant des mesures de limitations de vitesse.

En ne garantissant pas la cohérence du dispositif en projet avec les dispositions en vigueur de droit wallon qui ont pour objet de transposer la même disposition de droit européen que lui, le texte en projet entraîne de graves difficultés en termes de doubles emplois et de sécurité juridique quant à la détermination tant du régime juridique applicable, que de l'autorité compétente pour adopter les mesures à mettre en œuvre en cas de risque de dépassement des seuils d'alerte.

2° Bien plus fondamentalement, l'article 24, § 1er, de la directive 2008/50/CE fait obligation aux États membres d'établir des « plans d'action à court terme indiquant les mesures à prendre à court terme pour réduire le risque ou limiter la durée de celui-ci ».

Il s'ensuit que les États membres ont l'obligation, non pas simplement d'arrêter le cas échéant des mesures isolées à prendre en cas de risque de dépassement des seuils d'alerte, mais bien plus, ils ont l'obligation d'arrêter l'ensemble cohérent et organisé des mesures à prendre en telle hypothèse.

L'arrêté en projet qui se limite à arrêter l'une des mesures qui seront prises en cas de dépassement des seuils d'alerte ne répond donc pas au prescrit de l'article 24 de la directive, et aux exigences de planification qui sont l'essence même de cette disposition.

De ce qui précède, il suit que l’auteur du projet qui entend transposer l’article 24 de la directive 2008/50/CE précitée ne peut à ce titre adopter isolément la mesure envisagée. Pour transposer cette disposition de la directive, la mesure doit être intégrée dans les plans d’action à court terme qui seront adoptés par la Région wallonne sur la base de l’article 24, § 5, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	L.	DETROUX,	
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS