



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.837/2/V

du 8 août 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la
lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des
véhicules'

Le 2 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 16 août 2018, sur un avant-projet de décret 'relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 août 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 1^{er}

1. Comme en a convenu le délégué du Ministre, il est suggéré de ne plus définir les notions de « seuil d'alerte » et de « valeur limite » par une simple référence à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 'relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant'¹.

2. Le 11° fait référence aux normes visées, notamment, par le règlement modificatif (UE) n° 136/2014 de la Commission du 11 février 2014.

Ce règlement n'a pas de portée autonome.

Or il ne faut pas se référer à une disposition modificative mais plutôt à la disposition de l'acte modifié. En effet, une disposition modificative a seulement une existence éphémère dans l'ordre juridique : dès qu'elle entre en vigueur, elle s'incorpore à l'acte modifié².

Il y a donc lieu de viser les dispositions autonomes modifiées applicables, plutôt que le règlement modificatif.

3. Le 14° définit le « véhicule électrique » par rapport à un décret 'modifiant les décrets du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et du 19 janvier 2017 relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux gestionnaires de réseau de distribution de gaz et d'électricité en vue du déploiement des compteurs intelligents et de la flexibilité'. Ce décret a été adopté par le Parlement wallon le 18 juillet 2018 mais n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Comp. à cet égard avec l'article 3.1.1., 41°, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie et avec l'article 3, § 1^{er}, du décret flamand du 27 novembre 2015 'relatif aux zones de basses émissions'.

Voir également l'article 21 de l'avant-projet.

² Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 76.

Cependant, il s'agit d'un décret modificatif.

Pour la même raison que celle exposée sous l'observation n° 2, la définition sera revue afin de viser le(s) décret(s) modifié(s).

Article 2

1. L'article 2 concerne uniquement les véhicules de la catégorie M1.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'y viser, à l'alinéa 1^{er} [lire en réalité : au § 1^{er}, alinéa 1^{er}], les euronormes I, II, III, IV, VI, VIId-TEMP et VIId, lesquelles sont, selon l'article 1^{er}, 10°, applicables aux véhicules des catégories M3, N2 et N3.

2. Selon le commentaire de l'article 2, dès 2026, les véhicules diesel Euro 4 seront interdits de circulation.

Cependant, il ressort de l'alinéa 1^{er}, 4° [lire : du § 1^{er}, 4°], en projet que l'ensemble des véhicules de catégorie M1 sont visés par l'interdiction et pas uniquement les véhicules diesel.

Interrogé quant à l'intention de l'auteur de l'avant-projet à cet égard, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'article 2 vise à interdire progressivement les véhicules les plus polluants parmi les véhicules de catégorie M1 (c'est-à-dire les véhicules affectés au transport de personnes comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum). Cette catégorie – à elle seule – n'indique donc pas la motorisation utilisée pour le véhicule.

Effectivement, à partir du 1^{er} janvier 2026, ce sont tous les véhicules M1 (quelle que soit la motorisation) répondant à l'euronorme 4 qui seront interdits. Le commentaire visant les véhicules diesel est correct, mais uniquement à partir du 1^{er} janvier 2028 (et non 2026) ».

Le commentaire des articles sera donc modifié afin de refléter l'intention de l'auteur de l'avant-projet et le dispositif.

Article 3

L'article 3, § 1^{er}, 13°, vise les trains miniatures touristiques au sens de l'arrêté royal du 15 mars 1968 'portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité'.

Ce renvoi sera précisé afin de viser l'article 2, § 2, 8°, de cet arrêté royal.

Article 9

L'article 9 prévoit la possibilité pour le Gouvernement d'octroyer un subside ou un soutien pour la mise en œuvre d'une zone de basses émissions « dans les limites des crédits budgétaires disponibles ».

Il n'y a pas lieu de rappeler cette règle de droit budgétaire.

Ces mots sont donc inutiles et seront supprimés ³.

Article 12

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 4, prévoit que la gestion des données s'effectue « conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère individuel ».

Or cette loi est abrogée, en vertu de l'article 280, alinéa 1^{er}, de la loi 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', adoptée par la Chambre des représentants le 17 juillet 2018. En outre et surtout, il n'y a pas lieu de rappeler l'application de cette loi dans l'avant-projet de décret. En effet, un tel rappel est inutile et pourrait même donner l'impression que le législateur régional pourrait dispenser du respect de cette loi, ce pour quoi il n'est pas compétent.

Ces mots seront donc omis.

Pareille précision trouverait mieux sa place dans le commentaire de l'article ⁴.

³ Voir en ce sens l'avis n° 61.596/4 donné le 26 juin 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2017 'portant exécution des chapitres I et II du Titre XII du Code wallon de l'Agriculture relatifs aux subsides à la recherche agronomique, à l'innovation et la recherche scientifique et technique à finalité agricole' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61596.pdf#search=61596>), l'avis n° 63.593/4 donné le 25 juin 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2018 'déterminant les règles relatives à l'organisation d'événements destinés à promouvoir le secteur agricole, compatibles avec le Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63593.pdf#search=63593>) et l'avis n° 63.792/2V donné le 1^{er} août 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'du ... (date) fixant les conditions d'octroi des subventions relatives aux halls relais agricoles et déterminant les modalités de leur mise à disposition'.

⁴ Avis n° 62.397/4 donné le 22 novembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1^{er} mars 2018 'insérant un Titre VIII dans le Livre 1^{er} de la Deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'agrément des Services et Dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62397.pdf#search=62397>).

Article 15

L'article 15, limite les sanctions aux infractions aux articles 2, 11, § 2, 13 et 14 de l'avant-projet. Interrogé quant aux motifs pour lesquels les infractions aux autres dispositions de l'avant-projet ne sont pas sanctionnées, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Concernant l'implantation de zone de basses émissions ([quelle que] soit l'origine de sa création : initiative du Gouvernement, d'une Commune ou pour répondre à une obligation), l'accent est mis sur l'usager qui accède à la zone. Ainsi, le point 2° de l'article 15 précise que commet une infraction celui qui 'en connaissance de cause, ne s'est pas enregistré conformément à l'article 11, paragraphe 2 ou a fourni de fausses données pour l'enregistrement ;'. Autrement dit, l'infraction est d'accéder à une zone de basse émission alors que le véhicule visé ne peut en principe y accéder. Cette infraction concerne donc les articles 3 à 9.

Pour le reste, seuls les articles 11, § 2, 13 et 14 nécessitent l'instauration d'une infraction environnementale ».

Cependant, le comportement visé à l'article 11, § 2, et sanctionné par l'article 15, 2°, vise uniquement l'absence d'enregistrement et non l'accès à la zone de basse émission.

Afin de refléter l'intention de l'auteur de l'avant-projet exprimée dans la réponse de son délégué, il conviendrait à tout le moins d'incriminer également les infractions à l'article 3 de l'avant-projet, qui limite l'accès aux zones de basses émissions.

Article 17

Interrogée quant à la conséquence, pour la personne morale, d'une absence de communication de l'identité du conducteur du véhicule au moment des faits ou de la personne responsable du véhicule, visée à l'alinéa 5, en projet de l'article D.141 du Code de l'environnement, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'alinéa 5 ne concerne que l'hypothèse d'une contestation de la présomption visée à l'alinéa 4 en projet. En l'absence d'indication de la personne morale ou d'éléments indiquant l'identité du conducteur responsable, la présomption continuera à s'appliquer. Ce faisant, le procès-verbal sera établi au nom de la personne morale ».

Une telle sanction de l'absence de communication devrait figurer expressément au projet.

Article 22

L'article 22 a pour objet d'insérer un paragraphe 2 dans l'article 2 de la loi du 28 décembre 1964 'relative à la lutte contre la pollution atmosphérique'.

Or, dans son avis n° 49.800/2/4 donné le 29 juin 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2011 'modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie', la section de législation a observé ce qui suit :

« L'avant-projet apporte diverses modifications à la loi du 28 décembre 1964 : il modifie sensiblement l'article 1^{er}, remplace l'article 2, abroge les articles 3 à 5, et apporte une modification à l'article 10.

À la suite de ces modifications, la loi du 28 décembre 1964 ne comprendrait plus, pour la Région wallonne, que trois articles : l'article 1^{er}, en vertu duquel le Gouvernement est habilité à prendre toutes mesures appropriées, dont la loi fournit une liste non exhaustive, en vue de prévenir ou de combattre la pollution de l'atmosphère ou encore, désormais, en vue de réduire la consommation d'énergie dans le but d'atténuer les changements climatiques ; l'article 2, dont l'objet est de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots 'pollution atmosphérique' au sens de la loi ; et l'article 10, qui détermine dans quels cas la violation d'une disposition trouvant son fondement dans la loi est constitutive d'une infraction, considérée, en l'occurrence, comme étant une infraction de troisième catégorie.

Outre qu'il serait fort artificiel et peu cohérent de laisser subsister une loi dont l'état actuel ne présenterait plus que des liens assez ténus avec son état originel, l'on ne peut aussi manquer d'observer que, depuis l'adoption de la loi du 28 décembre 1964, sont intervenues diverses évolutions marquantes qui sont de nature à justifier l'adoption d'un cadre législatif nouveau en matière de lutte contre la pollution atmosphérique. Ainsi notamment :

a) L'Union européenne a adopté divers textes de droit dérivé – on peut citer ainsi, notamment, 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 – qui déterminent de manière structurée et détaillée le corps d'instruments et de mesures à mettre en place par la Région wallonne en vue de lutter contre la pollution atmosphérique. Les règles essentielles que la Région wallonne doit adopter à cette fin ont naturellement vocation à figurer dans la législation de base en la matière, plutôt que dans de simples mesures réglementaires⁵.

b) L'habilitation que l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 procure au Gouvernement de prendre toutes mesures appropriées en vue de réaliser les objectifs de cette loi, en ne dressant à cette fin qu'une liste non exhaustive de telles mesures, peut paraître aujourd'hui excessivement large au regard des conceptions actuelles de la répartition des pouvoirs respectifs du législateur et de l'exécutif.

Mieux vaudrait donc abroger la loi du 28 décembre 1964 et la remplacer par des dispositions décrétales qui fixent à tout le moins le cadre général régissant la matière de la lutte contre la pollution de l'air, dans le respect des obligations de droit européen qui incombent à la Région wallonne⁶ ».

⁵ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir déjà, sur ce point, l'avis 33.912/4, donné le 16 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur le 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.

⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Comme l'a fait la Région de Bruxelles-capitale par l'adoption de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Cette observation ne peut qu'être réitérée.

Article 24

1. L'article 24, alinéa 1^{er}, délègue au Gouvernement la détermination de la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet.

Or, abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur de la disposition d'un décret, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, est de nature à conduire à méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution » ⁷.

L'article 24, alinéa 1^{er}, sera revu en conséquence.

2. Selon l'article 24, alinéa 2, l'article 2 de l'avant-projet entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Or, une telle règle présente l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu en principe par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁷ Voir en ce sens, par exemple, l'avis n° 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet de décret-programme de la Région wallonne 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature et de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', observation sous l'article 455 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475.pdf#search=63475>). Dans le même sens, l'avis n° 63.660/4 donné le 2 juillet 2018 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'relative au cyclopartage en flotte libre', observation formulée sous l'article 12.

Dans ces conditions, il y a lieu de vérifier, s'il est bien nécessaire de prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur. Si ce n'est pas le cas, l'auteur de l'avant-projet veillera à garantir que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié ⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE

⁸ Voir ainsi l'avis n° 62.176/4 donné le 18 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 mars 2018 'portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 1996 fixant les modalités du contrôle des membres du personnel des Services du Gouvernement absents pour maladie ou infirmité' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62176.pdf#search=62176>).