



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.923/VR
du 25 septembre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la
qualité de l'air intérieur'

Le 16 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 31 août 2018 et prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de décret 'relatif à la qualité de l'air intérieur'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 25 septembre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO, Wouter PAS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT et Kristine BAMPS, premiers auditeurs chefs de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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.

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Selon les termes de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret à l'examen :

« § 1^{er}. Le présent décret vise à maintenir et à améliorer la qualité de l'air intérieur des espaces fermés afin de limiter les risques pour l'environnement et pour la santé des habitants ou usagers.

Dans ce cadre, le présent décret détermine les missions en matière d'évaluation, d'aide au diagnostic et de recommandation visant toute source de pollution à la qualité de l'air intérieur ».

L'article 2, 2°, précise que l'expression « air intérieur » désigne l'« air à l'intérieur d'un espace fermé, quelle qu'en soit la provenance ».

L'avant-projet s'applique a priori à tout type de lieux pouvant être considérés comme étant des « espaces fermés ». L'article 1^{er}, § 2, précise toutefois que le décret en projet ne s'applique pas aux « établissements occupant exclusivement des travailleurs visés par le Code du bien-être au travail en exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ».

Le chapitre 2 de l'avant-projet, relatif à la « prévention », contient un article 3 qui habilite le Gouvernement, « [a]fin de préserver la qualité de l'air intérieur », à réglementer et à interdire « l'usage en intérieur de certains produits dans les établissements ouverts au public et dans d'autres espaces clos qu'il détermine » et à « fixer des exigences d'entretien et de contrôle du fonctionnement d'appareils qui présentent un impact sur la qualité de l'air intérieur ». Ce même chapitre comporte un article 4 portant interdiction de fumer à l'intérieur des véhicules à moteur¹ en présence d'un enfant mineur.

Le chapitre 3 de l'avant-projet regroupe des dispositions tendant à organiser une procédure d'évaluation de la qualité de l'air intérieur. Selon l'article 6, ce chapitre

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

¹ Selon l'article 2, 8°, de l'avant-projet, le mot « véhicule » désigne un « véhicule à moteur au sens de l'article 1^{er}, [§ 2, alinéa 1^{er}], 41, de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité».

s'applique à trois catégories de lieux : « les logements visés à l'article 1^{er}, 3°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable », « les bâtiments publics relevant d'une activité publique ou les parties de ces bâtiments qui sont, du fait de leur destination ou fonction, destinés à accueillir du public », et « les bâtiments privés ou les parties de ces bâtiments, déterminés par le gouvernement, qui sont, du fait de leur destination ou fonction, destinés à accueillir du public ».

Les dispositions de ce chapitre chargent le Gouvernement de fixer des « valeurs guides », définies comme « le niveau à atteindre ou maintenir dans un espace fermé dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets sur la santé ou l'environnement »², et des « valeurs d'intervention », entendues comme « le niveau à partir duquel des actions préventives et correctrices sont nécessaires pour des raisons de santé »³. Elles règlent les « actions » à entreprendre en cas de dépassement de ces valeurs. Un régime de recours administratif contre les décisions de l'administration prises à l'égard des exploitants et des demandeurs d'agrément, un régime d'aide financière à octroyer par le Gouvernement en vue de « couvrir les frais liés à l'évaluation de la qualité de l'air intérieur », ainsi qu'un régime de protection des données à caractère personnel sont également mis en place⁴.

Le chapitre 4 contient une disposition pénale et le chapitre 5 est relatif aux dispositions transitoire, modificative et finale.

COMPÉTENCE

Selon l'exposé des motifs, le texte en projet relève de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : la loi spéciale) attribue aux Régions.

Cette disposition donne compétence aux Régions pour régler « la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit ».

L'exposé des motifs souligne que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale permet aux Régions de poursuivre, comme l'envisage l'avant-projet, des objectifs de santé publique.

Il se réfère tout particulièrement, à cet égard, à un passage des avis qu'a donnés la section de législation, siégeant en chambres réunies, à propos de la compétence des Régions en vue de prendre, sur la base de la disposition précitée de la loi spéciale, les mesures requises pour transposer la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du

² Article 2, 4°, de l'avant-projet.

³ Article 2, 5°, de l'avant-projet.

⁴ Articles 13 à 15 de l'avant-projet.

21 octobre 2009 'instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable' ⁵.

Ce passage est rédigé comme suit :

« Il convient aussi d'observer que la compétence des Régions pour transposer la directive 2009/128/CE au titre des attributions qui sont les leurs en matière de protection de l'environnement inclut également, du moins en principe, celle de prendre des mesures tendant à réduire les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine ⁶, à tout le moins en ce qui concerne la limitation de l'exposition de l'homme aux risques liés à l'utilisation de ces produits qui se répandent dans l'environnement ⁷. La compétence environnementale des Régions s'étend en effet à la santé publique quand cela vise l'environnement de l'homme ».

⁵ Avis n^{os} 52.539/VR/4 à 52.542/VR/4 donné le 11 février 2013, sur divers projets de textes, notamment l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013 'instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le livre I^{er} du Code de l'environnement, le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 824/1, p. 19, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52539.pdf>, et avis n° 52.679/VR/3 donné le 26 février 2013, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, A-384/1, pp. 56 et 57, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52679.pdf>.

⁶ *Note de bas de page n° 33 de l'avis 52.539/VR/4 à 52.542/VR/4* : Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 34.339/AV, donné le 29 avril 2003 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'relatif à la politique de santé préventive', 'la santé publique est une des finalités des compétences attribuées aux Régions par l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1709/1, p. 148).

⁷ *Note de bas de page n° 34 de l'avis 52.539/VR/4 à 52.542/VR/4* : Dans son arrêt n° 2/2009 du 15 janvier 2009, qui était relatif à des dispositions régionales visant à assurer la protection contre les effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, la Cour constitutionnelle a déclaré ce qui suit, à propos de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale donne aux Régions en matière de protection de l'environnement : « B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement ; le législateur régional trouve dans le 1^o de cette disposition [Art. 6, § 1^{er}, II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau : 1^o La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit] la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions portées à l'environnement. Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale. En effet, la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé » (voir également, en ce qui concerne les suites réservées à cet arrêt, l'arrêt n° 193.456 du 20 mai 2009 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui a annulé l'arrêté royal du 10 août 2005 'fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz'). Il peut être considéré que l'enseignement de l'arrêt de la Cour s'applique, en règle, à tous types de mesures tendant à lutter contre des nuisances qui se répandent dans l'environnement et que l'adoption de telles mesures relève donc de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement, y compris lorsqu'elles visent à préserver la santé humaine.

Si les Régions peuvent ainsi, sur la base de leur compétence en matière de protection de l'environnement, adopter des mesures tendant à préserver la santé humaine, ceci n'implique cependant pas que toute règle visant à sauvegarder la santé humaine relèverait de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement.

En effet, ainsi qu'il ressort des avis de la section de législation⁸ et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁹, réserve faite des compétences attribuées aux Communautés et Régions et, notamment, des compétences confiées aux Communautés en matière de politique de santé, dont certaines ressortissent directement ou indirectement au domaine de la santé publique, la compétence résiduelle en matière de protection de la santé publique appartient à l'autorité fédérale. C'est à ce titre que le législateur fédéral est demeuré compétent pour imposer une interdiction générale de fumer dans les lieux fermés accessibles au public¹⁰.

Le respect de la compétence résiduelle de l'autorité en matière de protection de la santé publique s'impose aux Communautés comme aux Régions¹¹.

Les Régions appuient valablement sur l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale les mesures qu'elles prennent en vue de préserver la santé humaine lorsqu'il apparaît que ces mesures visent à prévenir ou limiter des nuisances occasionnées à l'environnement – par exemple, des nuisances occasionnées à l'air – en évitant, pour reprendre l'expression utilisée ci-dessus, que ces nuisances « se répandent dans l'environnement »¹².

Telle n'est toutefois pas la portée du dispositif à l'examen dès lors que celui-ci vise, non à protéger l'air, en tant que composante du milieu naturel, contre la pollution et les agressions, mais à assurer, dans un objectif de protection de la santé humaine, la qualité de l'air intérieur dans les espaces fermés en général¹³⁻¹⁴.

⁸ Avis n° 34.339/AG donné le 30 octobre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1709/1, pp. 143-163, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34339.pdf>, l'observation 9 ; avis n° 44.773/1 donné le 18 septembre 2008 sur un avant-projet de loi 'relative à une interdiction générale de fumer dans des lieux fermés accessibles au public et à la protection des travailleurs contre la fumée du tabac', *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 780/3, pp. 3-6, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44773.pdf>.

⁹ C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.2. ; C.C., 3 mars 2016, n° 31/2016, B.3.1.

¹⁰ C.C., 3 mars 2016, n° 31/2016, B.3.1. La section de législation s'était prononcée dans le même sens dans son avis 44.773/1 précité.

¹¹ C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.2.

¹² En utilisant cette expression, les avis de la section de législation cités dans la note de bas de page 5 ont reproduit des termes utilisés dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 2/2009 précité.

¹³ À l'exclusion des espaces fermés se trouvant dans les établissements mentionnés à l'article 1^{er}, § 2, de l'avant-projet.

¹⁴ Il y a lieu, à cet égard, de rappeler que, comme l'a souligné la Cour constitutionnelle dans plusieurs arrêts (voir en particulier C.C., 2 mars 2011, n° 33/2011 et C.C., 14 juin 2012, n° 76/2012), il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale que la compétence attribuée aux Régions en matière de protection de l'air porte notamment sur les matières qui étaient réglées par la loi du 28 décembre 1964 'relative à la lutte contre la

Il s'ensuit que contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen, en tant qu'il poursuit un objectif de protection de la santé humaine – lequel objectif est, en l'espèce, manifestement déterminant –, ne relève pas de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale attribue aux Régions en matière de protection de l'environnement.

Il n'en résulte pas que les Régions sont sans compétence pour prendre des mesures déterminées en vue d'assurer la qualité de l'air intérieur dans un objectif de protection de la santé humaine. Ainsi, certaines dispositions figurant à l'article 6 de la loi spéciale sont rédigées en des termes suffisamment larges pour permettre aux Régions d'adopter, dans un objectif de protection de la santé humaine, des mesures de nature à assurer la qualité de l'air intérieur de catégories déterminées d'espaces fermés, tels que, par exemple, les logements ¹⁵ et, sous réserve de la compétence fédérale en matière de protection du travail, les établissements fermés qui sont soumis à la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes ¹⁶. Les Régions peuvent aussi se prévaloir d'autres compétences que leur attribue l'article 6 de la loi spéciale pour adopter certaines mesures ayant pour but ou pour effet d'assurer, dans un objectif de protection de la santé humaine, la qualité de l'air intérieur : ainsi en va-t-il, pour prendre un exemple auquel fait écho l'exposé des motifs de l'avant-projet, de mesures par lesquelles les Régions, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VII, de la loi spéciale, règlent la ventilation des bâtiments en vue d'assurer leur performance énergétique.

En revanche, contrairement à ce qu'envisage l'avant-projet, les Régions ne sont pas investies de la compétence d'édicter de manière générale des mesures tendant, dans un objectif de protection de la santé humaine, à régler la qualité de l'air intérieur des espaces fermés ou à régler spécifiquement la qualité de l'air à l'intérieur d'espaces clos à l'égard desquels elles ne peuvent justifier d'aucun titre particulier de compétence ¹⁷.

En conclusion, tel qu'il est conçu, l'avant-projet excède les compétences de la Région wallonne.

pollution atmosphérique', *Doc. Parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13. Or, ainsi que l'indique l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret à l'examen, la loi du 28 décembre 1964 ne vise pas la qualité de l'air intérieur.

¹⁵ L'article 6, § 1^{er}, IV, 1^o, de la loi spéciale mentionne de manière générale « le logement » et, plus spécialement, « la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques » dans la liste des matières de compétence régionale.

¹⁶ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale.

¹⁷ Comme, par exemple, les véhicules à moteur, à l'intérieur desquels l'article 4 de l'avant-projet suggère d'interdire de fumer en présence d'un enfant mineur. Sont ici visés les véhicules à moteur considérés de manière générale. Pour certains véhicules à moteur, les Régions peuvent, il est vrai, envisager de se prévaloir d'un titre particulier de compétence. Ainsi en va-t-il de ceux qui sont affectés à un service de transport que les Régions ont la compétence de régler sur la base de l'article 6, § 1^{er}, X, 8^o, de la loi spéciale. Mais, eu égard aux dispositions qui règlent déjà l'interdiction de fumer dans certains lieux (voir en particulier l'article 3 de la loi du 22 décembre 2009 'instaurant une réglementation générale relative à l'interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public et à la protection des travailleurs contre la fumée du tabac'), une disposition telle que l'article 4 de l'avant-projet est largement dépourvue de toute raison d'être pour ces véhicules.

Il doit être revu pour se limiter aux matières particulières dans lesquelles les Régions peuvent prendre des mesures en vue d'assurer la qualité de l'air intérieur dans un objectif de protection de la santé humaine.

En conséquence, l'avant-projet de décret n'est pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET