



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.437/4
du 3 décembre 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon
'relatif à l'agrément des laboratoires chargés
des prélèvements et analyses dans le cadre de la lutte
contre la pollution atmosphérique'

Le 7 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé, de l'Environnement, des Solidarités et de l'Économie sociale de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément des laboratoires chargés des prélèvements et analyses dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique '.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 décembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet soumis à examen implique la mise en place de règles techniques au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point f), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'. La notification prévue à l'article 5 de la même directive doit donc être effectuée.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Comme le relève la note au Gouvernement, le régime d'agrément à l'examen doit être considéré comme un « régime d'autorisation » au sens de l'article 4, point 6), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après, la « directive services »).

2. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive services, un régime d'autorisation d'accès à une activité de service ne peut être instauré

« que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle à posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle ».

Il peut être admis que les conditions fixées par l'article 9, paragraphe 1, de la directive services sont réunies.

3. Les conditions d'octroi de l'autorisation doivent satisfaire à l'article 10 de la directive services. Selon le paragraphe 2 de cette disposition, les critères sur lesquels repose le régime d'autorisation sont, entre autres :

- « [...] ;
- b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;
- d) clairs et non ambigus ;
- [...] ;

- f) rendus publics à l'avance ;
- g) transparents et accessibles ».

À la lumière de ces éléments, le projet appelle l'observation suivante.

Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, a), du projet, le laboratoire doit « disposer d'une accréditation suffisante [...] portant sur les méthodes de références visées dans la liste des paramètres de l'annexe I et basée sur le référentiel EN ISO/CEI 17025 ». L'accréditation selon la norme concernée est par conséquent une condition d'autorisation.

Compte tenu de l'observation particulière sous l'article 5, cette condition ne peut pas, pour l'heure, être considérée comme « rendue publique à l'avance » ni comme « transparente et accessible »¹. En ce qui concerne les autres conditions prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la directive services, la section de législation n'a pas une connaissance suffisante de la norme concernée pour en examiner la conformité avec ces conditions et se doit d'émettre une réserve sur ce point.

4. L'article 11, paragraphe 1, de la directive services dispose que l'autorisation octroyée au prestataire ne doit pas avoir une durée limitée, sauf si :

- « a) l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ou est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences ;
- b) le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- ou c) une durée limitée d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ».

Selon l'article 10, alinéa 1^{er}, du projet, l'agrément est octroyé pour une durée maximale de cinq ans. L'article 15 du projet fait référence à une procédure de renouvellement, mais sans en définir les conditions et modalités². La section de législation n'est donc pas en mesure de vérifier si le régime en projet s'inscrit dans le cadre de l'article 11, paragraphe 1, point a), de la directive services. Selon la note au Gouvernement, « cette dérogation est pleinement justifiée au regard des pratiques en vigueur dans le secteur des analyses. En effet, les laboratoires accrédités par Belac le sont également pour une durée déterminée, ce qui témoigne d'une cohérence avec les standards professionnels et les exigences de qualité propres à ce domaine ». Les pratiques en vigueur dans le secteur des analyses ne peuvent cependant pas, à elles seules, être considérées comme une justification suffisante d'une raison impérieuse d'intérêt général au sens de l'article 11, paragraphe 1, point c), de la directive services.

¹ Voir dans le même sens l'avis 73.704/1 donné le 28 juin 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 avril 2024 'modifiant le titre 6 relatif aux laboratoires du livre II du code du bien-être au travail' ; voir également concernant la référence à une norme ISO au regard de l'article 10, paragraphe 2, point g), de la directive services : C.E. (7^e ch.), 10 juillet 2019, n° 245.148, *vzw Belgische Vereniging van Onafhankelijke Agentschappen voor Controle van Gebouwen*.

² L'auteur du projet veillera à compléter l'article 15 du projet sur ce point.

Le régime d'autorisation devra dès lors être soumis à un examen complémentaire sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 'relatif à la mission de laboratoire de référence en matière d'eau, d'air et de déchets de l'institut scientifique de Service public' n'est pas modifié ni abrogé par le projet. Dès lors, il ne sera pas visé au préambule mais pourra être mentionné dans un considérant ³.
2. Le préambule sera complété par un visa relatif à l'accord du Ministre du Budget donné le 6 novembre 2025.
3. Les considérants seront placés après les visas.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 1^o, les mots « l'article 1^{er} » seront remplacés par les mots « l'article 1^{er}, 1^o, ».
2. Au 2^o, la définition sera complétée par une référence à la disposition créant le laboratoire de référence, à savoir l'article 1^{er} du décret du 7 juin 1990 'portant création d'un Institut scientifique de Service public en Région wallonne (I.S.S.E.P.)'.
3. De même, au 5^o, la définition sera complétée par une référence à l'arrêté ministériel du 22 mai 2023 'portant approbation du Compendium wallon des méthodes d'Échantillonnage et d'Analyses (CWEA) et modifiant l'annexe 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols'.

Article 4

Contrairement à ce que la disposition examinée laisse entendre, l'article D.138, alinéa 1^{er}, du livre 1^{er} du Code de l'environnement n'établit ni ne vise des infractions, mais détermine une liste de législations et réglementations pour lesquelles les dispositions de surveillance, de contrainte et de sanctions sont arrêtées dans la partie VII du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 40.

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, le 1^o exclut de son champ d'application les infractions prévues par le livre 1^{er} du Code de l'environnement, autres que celles découlant de la violation des normes reprises à l'article D.138, alinéa 1^{er} ⁴.

Interrogée à cet égard, la déléguée a répondu que « l'intention est de viser toutes les infractions mises en place par le code de l'environnement ».

Par conséquent, la disposition sera revue afin de renvoyer aux infractions prévues par le livre 1^{er} du Code de l'environnement ou par une des législations ou réglementations visées à l'article D.138, alinéa 1^{er}, de ce code.

Article 5

1. Interrogée à cet égard, la déléguée a confirmé que la norme EN ISO/CEI 17025 visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, a), ne fait l'objet d'aucune forme de publicité.

S'agissant d'une condition obligatoire à l'octroi de l'accréditation, laquelle constitue une condition de l'agrément visé par la disposition à l'examen, l'auteur du projet doit s'assurer du caractère accessible de cette norme ⁵.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dès lors que, comme l'a confirmé la déléguée, les conditions fixées aux 1^o et 2^o valent de manière cumulative, le point final du 1^o sera remplacé par un point-virgule suivi du mot « et ».

Article 11

L'alinéa 1^{er} ⁶ sera complété par les mots « et contre la décision visée à l'article 12, § 3, alinéa 4 ».

Article 13

1. Dans l'alinéa 1^{er}, 3^o, il sera fait mention des « conditions fixées dans le CWEA, élaboré [...] », la notion de CWEA étant déjà définie par l'article 1^{er}, 5^o.

2. À l'alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, les expressions « d'utiliser » et « de communiquer » seront revues.

⁴ Voir notamment les articles D.155bis, D.183 et D.184 du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

⁵ Voir l'avis 77.392/4 donné le 3 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 février 2025 'modifiant diverses dispositions relatives à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine' et l'avis 73.704/1. Voir aussi *supra*, le point 3 de l'observation générale.

⁶ La disposition ne comportant pas de paragraphe 2, la mention « § 1^{er} » sera omise.

3. Les alinéas 2 et 3 de l'alinéa 1^{er}, 6^o, seront déplacés dans l'alinéa 4 (relatif à l'alinéa 1^{er}, 6^o), afin d'éviter la présence de phrases incidentes qui interrompent l'énumération ⁷.

Article 16

Situé dans le chapitre 3, intitulé « Modification, suspension et retrait de l'agrément », l'article 16 organise les conditions et la procédure en cas de modification, suspension et retrait de l'agrément. Selon cette disposition, l'Agence peut « modifier, suspendre ou retirer l'agrément » (paragraphe 1^{er}), après avoir informé le titulaire de l'agrément (paragraphe 2). La décision de retrait, de suspension ou de modification est prise par l'Agence et notifiée au titulaire de l'agrément (paragraphe 3) et l'Agence exerce ces pouvoirs soit de sa propre initiative, soit sur demande (paragraphe 5).

Alors que les paragraphes 1^{er}, 2, 3 et 5 concernent la modification, la suspension et le retrait de l'agrément, le paragraphe 4 ne prévoit un recours, « envoyé et instruit conformément à l'article 11 » et qui « n'est pas suspensif », qu'au bénéfice du seul « titulaire de l'agrément modifié ou retiré », à l'exclusion du titulaire de l'agrément suspendu.

Compte tenu du fait que, d'une part, lorsque l'Agence suspend l'agrément, le « délai » octroyé au titulaire de l'agrément pour se conformer aux conditions d'agrément n'est pas davantage précisé dans le dispositif (article 16, § 3, alinéa 2) et que, d'autre part, les décisions de suspension sont publiées par extrait sur le site internet de l'Agence (article 17, alinéa 2), l'auteur du projet s'assurera que son intention est bien de ne pas prévoir, au bénéfice du titulaire de l'agrément suspendu, le recours administratif prévu dans l'article 11 du projet.

Article 17

L'alinéa 2 prévoit que « [l]es décisions de suspension ou de retrait d'agrément sont publiées par extrait sur le site internet de l'Agence ».

Tout d'abord, la question se pose de savoir si la publication par extrait des décisions de modification de l'agrément ne serait pas également utile, de manière analogue à la publicité que l'auteur du projet veut donner aux décisions de suspension et de retrait de l'agrément.

Ensuite, le dispositif gagnerait à être complété pour prévoir soit la mise hors ligne des décisions de suspension dont les effets sont levés, soit la publication par extrait des décisions par lesquelles la suspension de l'agrément est levée. En toute hypothèse, la question se pose de savoir si, au regard de l'objectif poursuivi, il se justifie de maintenir en ligne, sans limitation de temps, des décisions de suspension qui ont cessé de produire leurs effets.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 60.

Enfin, il va de soi que la publication de telles décisions doit être limitée aux extraits strictement nécessaires pour apprécier la titularité et l'étendue de l'agrément et que, dans la mesure où ces décisions pourraient révéler des éléments relevant de la vie privée ou constituant des données à caractère personnel protégées, ces éléments doivent être omis des extraits rendus publics sur le site internet de l'Agence ⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

⁸ Ou, à tout le moins, la nécessité et la proportionnalité de la diffusion de tels éléments devraient être évaluées à la lumière des objectifs poursuivis par une telle publication. Voir, à cet égard, Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *L.B. c. Hongrie*, 9 mars 2023, concernant la publication systématique de données personnelles relatives à des contribuables ayant manqué à leurs obligations fiscales.