

Pollution atmosphérique, circulation routière et règles de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions.

A propos de l'article 5, § 2 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits

Delphine Misonne⁽¹⁾

En Belgique, la compétence en matière de protection de l'air contre la pollution est attribuée de manière exclusive aux Régions, à l'exception de l'établissement des normes dites «de produits», relatives notamment à la composition des combustibles et des carburants, qui relève toujours de l'autorité fédérale, par voie d'exception⁽²⁾.

Si ces règles semblent claires, leur application pratique mérite une réflexion plus approfondie.

L'on constate en effet que, pour mettre en œuvre une politique efficace de lutte contre la pollution atmosphérique, il convient d'agir à l'égard de certaines sources, comme le trafic routier, ou en vertu de motivations – la protection de la santé publique – qui ne relèvent pas nécessairement de la compétence des autorités chargées de la protection de l'environnement.

I. LA COMPÉTENCE RÉGIONALE À L'ÉGARD DE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE CAUSÉE PAR LA CIRCULATION DES VÉHICULES

La loi spéciale du 8 août 1980. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 confère aux Régions une compétence générale en matière de protection de l'environnement, en ce compris «la protection de l'air contre la pollution et les agressions».

Il incombe donc aux Régions d'adopter la politique de gestion et de prévention des nuisances qui s'impose pour garantir la bonne qualité de l'air, en prenant en compte notamment les objectifs de qualité fixés par les institutions européennes.

Ce faisant, les Régions peuvent-elles prendre des mesures à l'égard de la circulation routière, sachant que le trafic routier est l'une des principales sources de pollution de l'air dans les villes?

Pour répondre à cette question, nous nous penchons tout d'abord sur la répartition des compétences qui est opérée par la loi spéciale en ce qui concerne la circulation routière et les transports pour examiner ensuite ce que recouvre précisément et implicitement cette notion de «protection de l'environnement» que la même loi spéciale a dévolue aux Régions.

La police générale de la circulation routière est, en tant que telle, une compétence de l'Etat fédéral. Cette compétence peut en effet être inférée de l'article 6, § 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui prévoit l'association des Régions à l'élaboration des règles fédérales «de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport».

Ni la loi spéciale ni ses travaux préparatoires ne précisent ce qu'il convient d'entendre par «police de la circulation routière». L'on peut toutefois tenter de préciser cette notion comme suit, par analogie à la définition des règles de circulation en matière maritime qui fut donnée par la Cour d'arbitrage en 1997⁽³⁾: les règles de circulation qui ont trait au déroulement du trafic routier dans son ensemble et qui visent à organiser la circulation de manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, en prévenant notamment l'apparition de situations dangereuses.

Concernant les transports, la loi spéciale attribue également certaines compétences spécifiques aux Régions⁽⁴⁾. Celles-ci concernent, pour ce qui est de la voirie terrestre a) les routes et leurs dépendances, b) le régime juridique de la voie terrestre, c) le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur.

L'étendue des attributions régionales. Il ne faut cependant pas déduire du libellé des règles de répartition des compétences exposées ci-dessus que l'intervention des Régions à l'égard de la circulation des véhicules doit être limitée à une action relative aux seuls transports en commun et aux services de taxis.

Comme le souligne Benoît JADOT dans une étude relative au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public belge en matière de lutte contre le bruit des avions et où l'auteur s'interroge sur la question de savoir si la lutte contre le bruit des avions est une matière qui doit être rattachée aux compétences en matière d'environnement ou de transport, il importe de préciser que, sauf exception expresse, aucun domaine d'activités n'échappe aux compétences attribuées en matière d'environnement⁽⁵⁾.

Ainsi, la Cour d'arbitrage a déjà eu l'occasion de préciser que les Régions sont compétentes pour prendre des mesures de protection de l'environnement applicables à des activités qui relèvent de secteurs

(1) Chercheur au CEDRE, Facultés universitaires Saint-Louis. Le présent article résulte de recherches menées, grâce au soutien du Ministre-Président de la Région Bruxelles-Capitale, sur les aspects juridiques de la lutte contre la pollution atmosphérique à Bruxelles.

(2) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée en 1988, 1993 et 2001, art. 6, § 1^{er}, II.

(3) C.A., n° 2/97, 16 janvier 1997.

(4) Art. 6, § 1^{er}.

(5) B. JADOT, «Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public belge en matière de lutte contre le bruit des avions», in *Le bruit des avions, aspects juridiques*, Acte du colloque organisé à Bruxelles le 14 juin 2001 sous la direction du CEDRE, 2002, p. 122.

correspondant à des politiques de la compétence d'autres autorités, ou à des installations nécessaires pour la mise en œuvre de politiques ressortissant à la compétence d'autres autorités⁽⁶⁾.

D'ailleurs, en 1964, le législateur estima utile, lors de la rédaction de la loi-cadre relative à la lutte contre la pollution atmosphérique⁽⁷⁾, de prévoir l'intervention conjointe du ministre en charge de la Santé publique (puisque à l'époque il n'y avait pas de ministre de l'Environnement) et du «ministre qui a la réglementation et le contrôle des transports dans ses attributions», si les mesures prises pour combattre la pollution atmosphérique concernaient «les moyens de transport par route, eau, fer ou air». Les mesures prises à l'égard de la circulation routière faisaient donc bien partie de la matière intitulée «lutte contre la pollution atmosphérique» en 1964. Or, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la notion de protection de l'environnement qui est inscrite à l'article 6 de la loi inclut les matières qui étaient réglées par l'ancienne loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique⁽⁸⁾.

Par contre, une telle référence aux modes de transport ne figure pas dans d'autres lois relatives à la protection de l'environnement, telle que la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, comme l'a constaté la Cour d'arbitrage dans son arrêt 68/96 du 28 novembre 1996. La Cour a dès lors recouru à la théorie des pouvoirs implicites pour justifier l'intervention exceptionnelle de la Région wallonne à l'égard de la circulation dans les bois et forêts (notamment des engins motorisés) afin de satisfaire à ses obligations à l'égard de la protection de la nature et de l'écosystème forestier. Il s'agissait alors de justifier une action de la Région qui se situait, de manière exceptionnelle, en dehors du cadre normal de ses compétences⁽⁹⁾.

Dans l'hypothèse qui nous préoccupe, il est également intéressant de constater que le Conseil d'Etat n'a pas estimé nécessaire que le législateur fasse appel à cette théorie des pouvoirs implicites pour justifier l'insertion de références à d'éventuelles actions à l'égard de la circulation automobile dans l'ordonnance bruxelloise du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant⁽¹⁰⁾, alors même qu'il pose cette exigence à l'égard des dispositions relatives à la diffusion de messages d'alerte sur les ondes qui posent problème à l'égard des compétences dévolues aux Communautés⁽¹¹⁾.

Enfin, à nouveau par analogie avec les réflexions de Benoît JADOT à propos du bruit des avions, il est utile, pour trancher la question de savoir qui est exclusivement compétent pour traiter de la matière envisagée, d'examiner quel est le *centre de gravité* de la mesure projetée.

Si la mesure a spécifiquement pour objet de lutter contre la pollution de l'air provoquée par la circulation routière, elle est plus proche de la politique de l'environnement que de celle des transports, de sorte qu'il convient de prendre en considération l'ordonnement des compétences applicable en matière d'environnement qui confie la plupart des missions en la

matière aux Régions.

Nous estimons dès lors, au vu des arguments qui précèdent, que les Régions sont compétentes pour prendre des mesures à l'égard de la circulation et de l'utilisation des véhicules dans le but d'améliorer la qualité de l'air.

En la matière, l'initiative même de l'action peut sans conteste relever des autorités régionales.

Les limites. Le pouvoir d'intervention des Régions à l'égard de la circulation routière n'est cependant pas sans limites.

L'une d'elles est le respect du principe de proportionnalité. Une intervention régionale à l'égard du trafic routier pour des raisons de protection de l'air ne sera justifiée que si la politique menée ne paralyse pas la compétence générale (en matière de sécurité et de fluidité du trafic, par exemple) attribuée à l'Etat fédéral et si une juste proportion entre la mesure prise et ses effets supposés est conservée.

Il faut donc que les mesures envisagées répondent à un véritable souci de lutte contre la pollution de l'air et que leur incidence sur la politique générale en matière de trafic reste ponctuelle. A défaut, une intervention conjointe, impliquant tant l'Etat que la ou les Régions, par le biais d'un accord de coopération fondé sur l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, est vivement recommandée.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs fait appel à ce principe de proportionnalité pour garantir la légalité de l'adoption des «plans de déplacement» prévus par l'ordonnance bruxelloise du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant à l'égard des organismes publics et privés occupant plus de 200 personnes⁽¹²⁾. Il précise en effet que, même si l'obligation relative aux plans de déplacements est susceptible d'avoir des répercussions sur la politique générale en matière des transports, «il peut être admis que la disposition en projet n'est pas de nature à limiter d'une manière disproportionnée l'exercice de cette compétence fédérale»⁽¹³⁾.

Une autre limite relève d'un nécessaire pragmatisme. Si nous avons démontré que les Régions ont le pouvoir

(6) C.A., n° 55/92, 9 juillet 1992 et n° 57/95, 12 juillet 1995.

(7) Loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, *M.B.*, 14 janvier 1965.

(8) *Doc. parl.*, Sén., 1979-1980, n° 434/1, pp. 13-14 et n° 434/2, p. 160.

(9) C.A., n° 68/96, 28 novembre 1996, B. II. Pour rappel, cette théorie des pouvoirs implicites implique que les décrets peuvent comporter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences (art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980) et où deux autres critères précisés par la jurisprudence sont remplis: la matière se prête à un règlement différencié et l'atteinte à la législation fédérale existante doit être marginale.

(10) *M.B.*, 24 juin 1999.

(11) *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, 1998-1999, A-314/1, pp. 22 et s.; v. aussi *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, 1998-1999, A-100/2.

(12) *M.B.*, 24 juin 1999. V. D. MISONNE, «La nouvelle ordonnance bruxelloise relative à la qualité de l'air: présentation et perspectives», *Amén.*, 1999/4, pp. 266 et s.

(13) *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, 1998-1999, A-314/1.

de prendre des mesures relatives à la circulation des véhicules pour lutter contre les émissions polluantes, leurs compétences ne couvrent pas les prescriptions techniques relatives à la mise sur le marché des voitures ni le contrôle technique annuel des véhicules qui sont régis par l'autorité fédérale⁽¹⁴⁾. Dès lors, par souci d'efficacité, des mesures prises par les Régions qui se fonderaient par exemple sur l'état technique des véhicules lors de ce contrôle annuel obligatoire (par la délivrance d'un sésame ou d'une pastille aux véhicules les plus propres) nécessiteront bien sûr une intervention conjointe de l'autorité fédérale.

Par contre, des mesures qui prévoiraient l'immobilisation immédiate, sur la voie publique et dans les grandes agglomérations, des véhicules présentant des émissions polluantes excessives et manifestes, ou qui prévoiraient des sanctions efficaces à l'égard de ces véhicules, nous semblent pouvoir ressortir de la compétence des Régions en matière de protection de l'air, et plus spécifiquement de la Région de Bruxelles-Capitale dont le tissu urbain caractéristique semble justifier ce genre d'intervention.

De même, des prescriptions relatives aux conditions techniques (utilisation de tel carburant, bon réglage, etc.) auxquelles doivent se conformer les flottes de bus opérant sur le territoire d'une Région ou les véhicules utilisés par les pouvoirs publics nous semblent également appartenir au domaine d'intervention des Régions, dans le but de lutter contre la pollution de l'air. L'amorce de telles mesures est d'ailleurs prévue par l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant (art. 21 et 22)⁽¹⁵⁾.

II. LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE NORMES DE PRODUITS POUR LUTTER CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Il convient maintenant d'étudier de plus près ce que recouvre précisément la compétence en matière de «normes de produits» qui est spécifiquement réservée aux autorités fédérales pour ce qui concerne la protection de l'environnement.

Les normes de produits: définition. Selon la Cour d'arbitrage, les normes de produits sont les «prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire lors de leur mise sur le marché»⁽¹⁶⁾.

Les normes de composition des carburants relèvent par exemple manifestement de la notion de «normes de produits» et donc de l'autorité fédérale, de même que les normes de fabrication des véhicules (taux d'émissions maxima, système d'échappement, etc.).

Base légale. Ces normes de produits destinées à lutter contre la pollution atmosphérique ont désormais pour base légale la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de (production) et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé⁽¹⁷⁾.

Par contre, il nous semble que la loi du 28 décembre

1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique ne doit plus être prise en considération, contrairement à ce qu'une lecture rapide des textes pourrait laisser penser. Nous estimons en effet que cette loi a été *implicitement* abrogée par la loi de 1998 relative aux normes de produits.

Pourquoi le législateur de 1998 n'a-t-il pas mentionné expressément la loi de 1964 dans son chapitre VII comportant des dispositions abrogatoires?

Lorsque l'on examine les dispositions abrogées (notamment des extraits de la loi du 26 mars 1971 relative à la protection des eaux de surface ou de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit), l'on constate qu'elles concernent les références aux termes «offre en vente, vente, cession», à savoir les termes faisant directement allusion aux conditions de mise sur le marché et donc à l'adoption de normes de produits qui figuraient dans ces textes. Vu que la loi de 1964 ne comporte aucune référence précise à ces notions, le législateur a probablement tout simplement estimé qu'il n'y avait rien à y biffer...

Vu que de deux lois traitant de mêmes matières (la compétence pour l'adoption de normes de produits), il convient de faire prévaloir la plus récente, nous considérons que la loi de 1964 est implicitement abrogée pour ce qui concerne les compétences fédérales en matière de normes de produits.

Les normes adoptées en vertu d'article 5, § 1^{er} de la loi du 21 décembre 1998. Revenons-en à la loi du 21 décembre 1998. Celle-ci vise à mieux définir les contours de la compétence fédérale en matière de normes de produits, sans toutefois définir la notion de norme elle-même.

En vertu de l'article 5, § 1^{er} de la loi, le Roi peut, afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, prendre des mesures en vue, entre autres:

- de réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit;
- de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une autorisation (...);

(14) V. la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, modifiée à plusieurs reprises et 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, modifié également à plusieurs reprises; v. aussi F. HAUMONT et Ph. RENAUDIERE, «Mobilité et pollution de l'air», *Amén.*, numéro spécial Mobilité et Environnement, 2001 (mars 2002), pp. 40 et s.

(15) V. F. HAUMONT et Ph. RENAUDIERE, *ibid.*, et D. MISONNE, «La nouvelle ordonnance bruxelloise relative à la qualité de l'air: présentation et perspectives», *o.c.*, pp. 266 et s.

(16) Définition donnée par la Cour d'arbitrage dans ses arrêts nos 4, 6, 7, 8, 9 et 10/95 relatifs aux écotaxes. V. not.: D. MISONNE, «La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière d'écotaxes», *Amén.*, 1995/3, p. 151.

(17) *M.B.*, 21 décembre 1998, *err. M.B.*, 24 avril 1999, modifiée par la loi du 4 avril 2001 modifiant certaines dispositions relatives à la sécurité et la santé des consommateurs, *M.B.*, 14 juin 2001, 2^e éd.

– de réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché (...);

– de répartir des produits en catégories, en vue de la réglementation de leur mise sur le marché, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement.

C'est donc au Gouvernement fédéral qu'il appartient de prendre des mesures à l'égard de la composition des carburants (interdiction de contenir du plomb, diminution de la teneur en soufre, etc.) et des normes techniques relatives aux véhicules eux-mêmes (imposition de pots catalytiques, vérification du respect des normes maximales d'émission à l'échappement, etc.)⁽¹⁸⁾.

Il ne peut pas, par contre, intervenir à l'égard de l'utilisation même du produit au motif de protéger l'environnement, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il rendit sur l'avant-projet de loi⁽¹⁹⁾. Il ne peut donc régir l'utilisation de certains carburants ou de certains véhicules.

En effet, pour rappel, si la réglementation des normes de produits en matière d'environnement relève de l'Etat fédéral depuis les réformes institutionnelles de 1993, la réglementation de l'utilisation (en ce compris les interdictions d'utilisation) de produits relève des Régions.

Les mesures prises à l'égard de l'utilisation de produits en vertu de l'article 5, § 2 de la loi du 21 décembre 1998. Malgré les précisions qui précèdent, l'autorité fédérale peut toutefois, dans un cas bien précis, prendre des mesures relatives à l'utilisation des véhicules et des carburants.

L'article 5, § 2 de la loi sur les normes de produits octroie en effet au Roi la possibilité de prendre notamment les mesures suivantes, en vue de protéger la santé publique:

– soumettre à certaines conditions, suspendre ou interdire l'utilisation d'un produit;

– soumettre l'utilisation d'un produit à une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables (...);

– soumettre l'utilisation d'un produit ou d'une catégorie de produits à d'autres conditions particulières⁽²⁰⁾.

La protection de la santé publique est en effet bien toujours une compétence générale de l'autorité fédérale, à titre résiduel, à l'exception de l'ensemble des matières attribuées aux Communautés par la loi spéciale du 8 août 1980⁽²¹⁾, sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici.

Le ministre en charge de la Santé publique pourrait-il donc prendre des mesures à l'égard de la circulation automobile dans le but de lutter contre la pollution de l'air, en cas de problème de santé publique, sans impliquer directement les Régions dans la prise de décision?

Le champ d'application de l'article 5, § 2 de la loi sur les normes de produits. Une interprétation littérale du texte de l'article 5, § 2 de la loi relative aux normes de produits laisse penser en effet que le ministre en charge de la Santé publique peut intervenir pour interdire la

circulation automobile (c'est-à-dire interdire l'utilisation de véhicules polluants), décréter des interdictions partielles (interdiction à tels véhicules de circuler, tels jours, à telles heures) ou tout simplement prendre des mesures à l'égard de la circulation des véhicules, en cas de problème grave de dépassement des seuils limites en matière de qualité de l'air dont l'effet néfaste sur la santé humaine est démontré. Ces attributions ont d'ailleurs été mis en œuvre dès l'an 2000 par l'autorité fédérale qui a adopté un «plan ozone» pour lutter contre les pics de ce polluant en période de grand ensoleillement.

Les possibilités d'intervention peuvent même être interprétées très largement puisque l'article 5, § 2 de la loi permet au Roi d'agir «en vue de protéger la santé publique» et non pas seulement «en cas de trouble avéré pour la santé publique». Puisqu'une approche préventive est envisageable, les mesures préconisées ci-dessus pourraient donc être imposées pour une période relativement longue, sans que l'on doive attendre – heureusement – une détérioration effective de la qualité de l'air respiré en ville ou ailleurs pour mettre en œuvre certains plans d'action ...

Une telle interprétation, fidèle au libellé du texte et propice au contrôle des nuisances atmosphériques, n'est-elle toutefois pas contraire aux lois de répartition des compétences? Ne conduit-elle pas à instaurer une *compétence concurrente* entre l'Etat et les Régions pour le règlement de problèmes graves de pollution susceptibles d'avoir une incidence sur la santé publique? Ne nie-t-elle pas le principe selon lequel la répartition des compétences est exclusive, ce qui signifie que chaque matière ne relève de la compétence que d'un seul législateur, et cela, non seulement sur le plan matériel, mais également sur le plan territorial⁽²²⁾.

La réponse à ces questions nous semble se trouver dans la frontière que l'on est dans l'obligation de tracer, en Belgique, entre les notions d'environnement et de santé publique.

(18) V., à titre d'exemple, l'arrêté royal du 20 mars 2000 remplaçant l'arrêté royal du 28 octobre 1996 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil-diesel pour les véhicules routiers (*M.B.*, 12 avril 2000), tel que modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 2001 (*M.B.*, 9 novembre 2001), et l'arrêté royal du 20 mars 2000 remplaçant l'arrêté royal du 26 septembre 1997 relatif aux dénominations, aux caractéristiques et à la teneur en plomb des essences pour les véhicules à moteur (*M.B.*, 12 avril 2000), modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 2001 (*M.B.*, 9 novembre 2001). Pour un inventaire des dispositions techniques applicables aux véhicules et aux carburants, v. F. HAUMONT et Ph. RENAUDIERE, «Mobilité et pollution de l'air», *o.c.*, pp. 40 et s.

(19) *Doc. parl.*, Ch. repr., 1997-1998, n° 1673/1, pp. 52 et s.

(20) A l'exception des mesures visées au premier tiret, les arrêts concernés devront être délibérés en Conseil des ministres. Ils devront également être soumis à l'avis du Conseil Fédéral du Développement durable, du Conseil supérieur d'Hygiène publique, du Conseil de la Consommation et du Conseil central de l'Economie, sauf en cas de danger grave et urgent pour la santé publique. Dans ce cas en effet, l'article 5, § 3 prévoit que des mesures provisoires d'interdiction peuvent être prises, pour une durée de six mois maximum, sauf prolongation (§ 5).

(21) Art. 5 de la loi spéciale.

(22) M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal, précis de droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 894.

Le problème qui nous préoccupe est en effet spécifiquement belge, puisqu'il résulte du fait qu'une scission est opérée entre les notions pour de simples raisons de répartition des compétences entre niveaux de pouvoir différents. La question ne se pose donc pas avec la même acuité dans les ordres juridiques supranationaux⁽²³⁾.

Environnement et santé publique: quelle frontière?
Selon le libellé de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour «la protection de l'environnement», en ce compris la protection de l'air contre la pollution et les agressions.

Le législateur ne précise nullement que cette intervention régionale est exclue lorsque l'on soupçonne de possibles effets néfastes de cette pollution pour la santé publique. Il ne dit pas: les Régions sont compétentes pour traiter des pollutions mineures, qui n'ont pas d'impact sur la santé de l'homme.

D'ailleurs, si l'on se réfère à la définition du terme «pollution de l'atmosphère» inscrite dans la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique (et qui est bien l'une des matières qui fit l'objet d'une redistribution des compétences lors des réformes institutionnelles), l'on constate qu'il s'agit effectivement de «toute émission dans l'air, quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, de nuire aux animaux et aux plantes ou de causer un dommage aux biens et aux sites».

La Cour d'arbitrage avait bien précisé, en 1989, «qu'une mesure spécifique destinée à prévenir et à combattre la maladie, tant de l'homme que des animaux, ne participe pas de la protection de l'environnement⁽²⁴⁾», mais cette déclaration doit absolument être lue dans son contexte, fort différent de la problématique qui nous préoccupe. La contestation en cause portait sur une loi relative aux maladies des animaux et sur les compétences en matière de prévention de la contagion, notamment. Les questions posées ne concernaient nullement la prévention des maladies qui pourraient être causées par une pollution, mais bien la lutte contre la diffusion des maladies animales en tant que telles.

La loi sur les normes de produits comporte cependant elle aussi une définition de la notion d'environnement qui prête à discussion. L'on y lit en effet que «l'environnement», c'est «l'atmosphère, le sol, l'eau, les écosystèmes, le climat, la flore, la faune et les autres organismes *à part l'homme*». Cette définition est inspirée, selon les travaux préparatoires de la loi, de la notion d'environnement qui est inscrite dans le décret flamand du 5 avril 1995 portant des dispositions générales en matière de politique de l'environnement et selon laquelle le «milieu» est «de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschapen en het klimaat».

Il semblerait en réalité que le législateur ait tout simplement, par cette définition inscrite dans la loi sur les normes de produits, voulu réserver la protection de l'homme «en tant que tel» (c'est-à-dire: quant à la

protection de son intégrité physique et indépendamment du fait qu'il soit lui-même un élément du milieu) aux attributions du ministre en charge de la Santé publique et préciser le partage qu'il convient d'opérer entre les habilitations prévues aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 5 de la loi, pour l'adoption des normes de produits.

Aucun éclairage n'est toutefois apporté par la loi sur le sens exact de cette exclusion vu que le concept même de santé publique n'y est pas défini, ni quant à la ligne de partage à opérer entre ces deux notions.

Selon K. DE COCK⁽²⁵⁾, qui souligne à juste titre que l'on ne peut interpréter cette définition comme excluant toute action ayant un effet à l'égard de l'espèce humaine, il conviendrait de choisir comme critère de distinction entre ces concepts de santé publique et d'environnement, l'*objectif premier* des mesures prises: si une politique est adoptée avant tout pour protéger l'environnement, tout en ayant d'utiles effets indirects sur la santé de l'homme, elle rentre dans la sphère de l'environnement (et donc, pour ce qui concerne l'utilisation des produits, sous la compétence des Régions). Si par contre la mesure vise avant tout la protection de la santé humaine, elle rentre dans la sphère de la santé publique. L'auteur estime d'ailleurs, tout en reconnaissant que le critère ne sera pas toujours facile à appliquer, qu'il s'agit là de l'interprétation qui est suivie par la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis qu'elle rendit sur l'avant-projet de loi. L'on retrouve en effet dans cet avis le paragraphe suivant:

«En ce qui concerne les dispositions visant *directement* la protection de la santé publique, le projet ne pose pas de problèmes de compétence: en effet, excepté un nombre d'aspects non pertinents en l'espèce (...), la santé publique est restée une matière fédérale»⁽²⁶⁾.

Nous ne sommes cependant pas convaincue de la pertinence de ce critère – qui rejoint le concept de *centre de gravité* que nous évoquions dans le premier volet de notre réflexion – pour la question particulière qui nous occupe.

En effet, il ne permet pas de résoudre la question de savoir qui est compétent pour prendre des mesures en matière de circulation automobile pour résoudre les problèmes de mauvaise qualité de l'air. Ou, du moins, il ne nous permet pas de dégager une compétence exclusive dans cette matière.

(23) Sur les relations entre ces notions d'environnement et de santé publique dans une perspective plus générale, v. M.A. HERMITTE, «Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste», in *Les hommes et l'environnement, quels droits pour le vingt-et-unième siècle?*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1998, p. 23. Sur une analyse de la répartition des compétences et les rapports entre environnement et santé publique avant les réformes de 1993, v. Ph. RENAUDIÈRE et N. DE SADELEER, «La protection de l'environnement contre les risques des biotechnologies – Les directives européennes et leur intégration en droit belge», *Amén.*, 1991/2, p. 75.

(24) C.A., n° 1/89, 31 janvier 1989, 11.B2.

(25) K. DE COCK, «De kaderwet van 21 december 1998 inzake ecologische productnormering (W.E.P.) geanalyseerd vanuit de invalshoek van de verpakkingen», *Milieu en energierecht*, 1999-8, p. 218.

(26) *Doc. parl.*, Ch. repr., 1997-1998, n° 1673/1, p. 52.

L'on peut en effet toujours envisager deux possibilités d'actions parallèles à l'égard de la circulation automobile :

- les Régions peuvent agir, en vertu de leurs propres compétences en matière d'environnement, pour protéger avant tout la qualité de l'air avec, pour corollaire, un effet positif sur la santé de l'homme;

- le ministre fédéral ayant la Santé publique dans ses attributions peut tout aussi bien intervenir à l'égard des voitures pour garantir «directement» la protection de la santé de l'homme et ceci même par le biais de mesures préventives à long terme, selon le libellé de la loi relative aux normes de produits.

En guise de solution. La protection de l'environnement est intrinsèquement liée à la protection de la santé publique.

Le terme «pollution» n'implique-t-il pas une nuisance causée par l'homme lui-même et qui est susceptible de lui causer préjudice, à lui et à son cadre de vie? Notre système institutionnel n'est pas fondé sur une «deep ecology» qui ne veillerait qu'à promouvoir les beautés de la nature pour leur valeur intrinsèque uniquement, sans aucune considération du maintien de la qualité du cadre de vie, du «milieu», de l'espèce humaine.

Il suffit d'ailleurs de constater que l'article 23 de la Constitution promet lui-même le droit à la protection d'un environnement *sain* et donc susceptible de ne pas mettre en péril la santé et la vie des personnes se trouvant sur le territoire belge.

Défendre une interprétation contraire reviendrait à vider de sa substance l'article 6, § 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 et conduirait devant la Cour d'arbitrage la quasi-totalité des actions prises par les Régions jusqu'à présent, dans le cadre de ce qu'elles estiment relever de leurs compétences: les normes d'émission des grandes installations de combustion et des incinérateurs, la législation relative à la gestion des déchets ou à la lutte contre le bruit, etc.

Bien sûr, comme le précise Luc LAVRYSEN⁽²⁷⁾ dans son commentaire des dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles, toutes les mesures visant à préserver la santé humaine ne relèvent pas de la protection de l'environnement; *«en font partie toutefois les mesures qui ont pour objet de protéger la santé humaine contre les incidences néfastes qui pourraient provenir de son milieu de vie en raison de la pollution et de la dégradation de l'environnement qui pourrait résulter des activités humaines. Ainsi, la problématique des dangers causés par la dispersion de pesticides dans la nature fait partie de la politique de l'environnement, alors que la fixation des quantités maximales de résidus admissibles dans les denrées alimentaires en sera exclue»*. Si tout ce qui concerne l'homme lui-même ne doit pas être exclu de la notion d'environnement, l'on perçoit relativement aisément que les politiques visant à protéger l'intégrité du corps humain lui-même et visant à lutter contre les maladies relèveront de la santé publique.

L'on se trouve par contre immédiatement dans la zone frontière lorsque l'on se préoccupe de lutte contre

la cause des diverses maladies, de plus en plus souvent attribuées à une mauvaise qualité de l'environnement (ou de l'alimentation), notamment pour ce qui concerne le cancer. Si l'étude des causes et des remèdes de ces maladies relève incontestablement du domaine de la santé publique, la manière de lutter contre les nuisances environnementales qui sont susceptibles de les provoquer relèvera selon nous prioritairement de la sphère environnementale (qu'il s'agisse des attributions fédérales, pour les normes de produits uniquement, ou des attributions régionales), sauf les réserves que nous émettons ci-après.

Concernant la notion de santé publique inscrite dans la loi relative aux normes de produits, trois options s'offrent à nous.

- *Un découpage difficile entre des compétences exclusives.* Soit l'on adhère, comme il se devrait, au principe selon lequel les compétences sont réparties de manière *exclusive* entre l'Etat fédéral et les Régions, même à l'égard des domaines aussi artificiellement dissociables que sont la santé publique et l'environnement et nous nous voyons dès lors contraints d'interpréter la notion de santé publique dans un sens fort restreint, puisque nous affirmons ne pas vouloir restreindre l'ampleur des compétences conférées aux Régions en matière d'environnement par les lois de réformes institutionnelles.

Une telle option nous conduirait à considérer qu'une intervention isolée (c'est-à-dire sans les Régions) de l'autorité fédérale à l'égard de la pollution provoquée par la circulation automobile ne sera légale que si elle vise à garantir «le strict minimum» en vue de protéger la santé publique, sans pouvoir tirer tout le profit que laisse à première vue entrevoir une lecture rapide de l'article 5, § 2 de la loi sur les normes de produits.

Cette première option nous paraît cependant fort déplorable, par son manque d'efficacité et de réalisme politique au regard du problème de la pollution atmosphérique.

- *Une remise en cause de l'exclusivité des compétences.* Soit l'on franchit un pas et, de manière quelque peu sacrilège, l'on plaide la reconnaissance de compétences *parallèles* dans le domaine de la pollution atmosphérique, de manière à ne pas priver le ministre ayant dans ses attributions la Santé publique des moyens d'exercer à long terme ses compétences en matière de protection de la santé, possibilité qui devrait être confirmée clairement par la Cour d'arbitrage pour revêtir une quelconque légalité.

Le principe de la répartition exclusive des compétences se verrait ainsi remis en cause – exceptionnellement? – par l'impossibilité de tracer une frontière nette entre santé publique et environnement.

Cette reconnaissance d'un exercice de compétences parallèle ne serait cependant pas totalement satisfaisant – si l'on omet la question de sa constitutionnalité ... – car elle pourrait être une nouvelle source de confusion ou d'inaction. En effet, si aujourd'hui le

(27) L. LAVRYSEN, «Leefmilieu en waterbeleid», in *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Die keure, 1999, p. 77.

citoyen averti peut ressentir les inconvénients et les limites d'une répartition exclusive des compétences au regard de l'inaction de certaines autorités, omettant – voire refusant – de mettre à profit leurs attributions, le système inverse pourrait conduire à une surenchère inefficace (des mesures prises sans concertation à propos des mêmes problèmes), à une plus forte dilution des responsabilités, voire à des discussions sans fin quant aux mesures à prendre de concert ...

Une telle reconnaissance pourrait également créer un dangereux précédent car ce n'est probablement pas la seule distinction entre santé publique et environnement qui pose problème au regard des règles de répartition des compétences.

– *Poser la question de la légalité de l'article 5, § 2 de la loi du 21 décembre 1998.* Soit encore l'on affirme que l'article 5, § 2 de la loi du 21 décembre 1998 est libellé de manière telle qu'il peut être considéré comme étant d'une constitutionnalité discutable au regard des règles de répartition de compétences établies par la loi spéciale du 8 août 1980, vu l'étendue des pouvoirs conférés au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et le risque d'empiètement sur les compétences attribuées aux Régions en matière d'environnement.

Il conviendrait dès lors, à l'occasion d'une prochaine réforme de la loi sur les normes de produits, de veiller à inciter le législateur à mieux définir son champ d'intervention à l'égard de l'utilisation des produits.

Dans l'attente de telles précisions, certaines des mesures prises en vertu de l'article 5, § 2 de la loi pourraient avoir des pieds d'argile.

III. CONCLUSIONS

En conclusion, une intervention conjointe de toutes les autorités concernées, régionales (ministre en charge de l'Environnement) et fédérales (ministres en charges de la Santé publique et de la Circulation routière) pour

garantir l'efficacité et la légalité des mesures qui doivent être adoptées à l'égard de la pollution atmosphérique pouvant résulter de la circulation des véhicules est bien sûr, comme dans bien d'autres cas, la solution optimale qui permettrait à chacun de dépasser les restrictions qui lui ont été conférées lors de la répartition des compétences.

Cette intervention de concert, par le biais d'un accord de coopération, gommerait d'autorité toutes les discussions qui précèdent.

Ceci ne signifie pas qu'une intervention isolée des Régions ou des autorités fédérales soit impossible.

En effet, ce sont sans conteste les Régions qui ont la charge de veiller à l'assainissement de l'air ambiant dans notre pays et elles peuvent donc, selon nous, imposer, de leur propre initiative, certaines mesures restrictives à l'égard de la circulation automobile, si ces mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs qu'il convient de respecter en matière de taux de pollution atmosphérique, en vertu du droit communautaire notamment. L'action des Régions devra cependant rester ponctuelle, c'est-à-dire être limitée à certaines zones critiques ou à certaines circonstances bien définies pour ne pas empiéter de manière manifeste sur la compétence générale des autorités fédérales à l'égard de la circulation routière, par respect du principe de proportionnalité.

L'Etat fédéral est quant à lui compétent pour l'établissement de normes de composition des carburants et de normes techniques relatives aux véhicules.

Il est également habilité par la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits à prendre des mesures ponctuelles à l'égard de l'utilisation des véhicules en vue de protéger la santé publique, mesures dont l'étendue n'est cependant pas clairement définie mais qui mériterait d'être précisée à l'occasion d'une prochaine réforme de la loi, afin de ne pas créer l'impression que certaines des compétences régionales ont été ramenées dans le giron fédéral par cette loi ordinaire.