

AVIS

ENV.26.48.AV

Transposition de la directive (UE) 2024/2881
concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour
l'Europe

Avant-projet de décret relatif à la qualité de l'air
ambiant

Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la
qualité de l'air ambiant

Première lecture

Avis adopté le 30/04/2026

DONNEES INTRODUCTIVES

<u>Demandeur :</u>	M. Yves COPPIETERS, Ministre de l'Environnement
<u>Date de réception de la demande :</u>	16/03/2026
<u>Délai de remise d'avis :</u>	35 jours
<u>Préparation de l'avis :</u>	Assemblée « Politique générale » 3 réunions (31/03, 14 et 28/04) Le dossier a été présenté le 31/03 par MM. Boris-Antoine NASDROVISKY (Cabinet du Ministre de l'Environnement) et Philippe MAETZ (CELINE – Cellule interrégionale de l'environnement), et Mme Louise CULQUIN (AWAC - Agence wallonne de l'air et du climat).
<u>Adoption :</u>	Par procédure électronique L'avis contient 2 divergences de vue. A la majorité (abstention de l'UVCW).

Brève description du dossier :

L'avant-projet de décret et le projet d'arrêté visent à transposer la Directive (UE) 2024/2881 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe qui fusionne la Directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe et la Directive 2004/107/CE concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant.

Elle apporte également de substantielles modifications :

- de nouvelles normes de qualité de l'air pour 2030 et au-delà sont fixées ; ces nouvelles normes tendent à se rapprocher des lignes directrices publiées en 2021 par l'OMS ;
- au niveau de la surveillance de la qualité de l'air : la modélisation vient compléter les données des stations fixes de mesure, de nouveaux polluants comme les particules ultrafines ou le carbone noir sont à surveiller et de nouveaux concepts apparaissent comme les super-sites de surveillance ou l'obligation de réduction de l'exposition moyenne ;
- au niveau de la gestion de la qualité de l'air : chaque État membre a obligation d'établir une feuille de route sur la qualité de l'air d'ici fin 2028 si, entre 2026 et 2029, le niveau des polluants dépasse ou risque de dépasser les valeurs à atteindre d'ici 2030 ;
- l'accès à la justice pour les victimes et les associations est renforcé.

1. COMMENTAIRES GENERAUX

1.1. Niveau de transposition de la Directive (UE) 2024/2881 (ci-après appelée « la Directive »)

- Ce point fait l'objet d'une divergence de vue.
- Position d'AKT
 - o AKT soutient une transposition fidèle de la Directive, conforme aux valeurs limites européennes harmonisées. Ces seuils résultent, en effet, d'un compromis européen fondé sur l'expertise scientifique, tenant compte à la fois des enjeux sanitaires, techniques et socio-économiques.
 - o La directive prévoit explicitement un renforcement progressif des exigences, afin de permettre aux différents acteurs de s'adapter en évitant tout coût disproportionné.
 - o Quant aux activités économiques et industrielles, elles sont déjà soumises aux meilleures techniques disponibles (BAT) dans le cadre de la Directive relative aux émissions industrielles (IED), garantissant une réduction continue des émissions.
 - o Par ailleurs, les objectifs « zéro pollution » du Plan d'action européen « Zéro pollution »¹ constituent des orientations à long terme à l'échelle de l'Union européenne et non des obligations juridiques immédiates au niveau régional.
 - o AKT souligne que notre Région a globalement atteint ses objectifs de 2030, ce qui est une bonne chose dont on doit se réjouir. L'atteinte de ces objectifs permet de confirmer que nous sommes sur la bonne trajectoire et qu'il s'agit de ne pas faire de goldplating, au risque d'un désavantage compétitif structurel pour les entreprises wallonnes et d'un frein pour de nouveaux investisseurs.
 - o Enfin, la révision périodique prévue par la Directive permet d'intégrer, le moment venu, l'évolution des connaissances scientifiques dans un cadre concerté et juridiquement sécurisé.
- Position de CANOPEA et de la FGTB
 - o Les instances déplorent le manque d'ambition des valeurs limites fixées par la Wallonie alors même que sa situation lui permet et nécessite d'être plus protectrice de la santé humaine.
 - o Les instances rappellent d'abord que les normes fixées au niveau européen découlent d'un compromis entre tous les Etats-membres. Certains pays – principalement d'Europe de l'Est - disposent d'un mix énergétique et/ou d'un parc d'installation de chauffage domestique plus dépendant du charbon et de la biomasse (particules fines), d'une industrie lourde et d'un parc automobile plus vieillissant et donc plus polluant (particules fines, dioxydes d'azote). Dans ce contexte, la Wallonie compte parmi les régions d'Europe où les réalités de terrain rendent l'établissement de valeurs limites plus protectrices de la santé humaine tout à fait réaliste et atteignable. La Directive encourage d'ailleurs les Etats-membres à fixer des seuils plus ambitieux (art. 13, §7, se référant à l'art. 193 du TFUE).
 - o Concernant les impacts sanitaires liés aux seuils de pollution, l'article 12, §4, de la Directive souligne quant à lui que les Etats-membres doivent atteindre l'objectif « Zéro pollution » visant à « améliorer la qualité de l'air afin de réduire de 55% le nombre de décès prématurés dus à la pollution atmosphérique » d'ici 2030². Or, si la Wallonie se contente de respecter les valeurs limites minimales applicables à tous les Etats-membres, la mortalité associée à la pollution atmosphérique ne diminuera pas. En effet, en 2021, la Belgique comptait plus de 9000 décès associés aux polluants atmosphériques alors même que les moyennes annuelles de concentrations en PM₁₀ (14 µg/m³), en PM_{2,5} (9 µg/m³) et en NO₂ (9 µg/m³) respectaient déjà les seuils à atteindre pour 2030³.

¹ Cf. La vision « zéro pollution », adoptée en 2021 par la commission européenne dans le plan « Zéro Pollution »

² Cf. Communication de la Commission Européenne, « Cap sur une planète en bonne santé pour tous Plan d'action de l'UE: «Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols» », 12/05/2021

³ <https://www.irceline.be/fr/documentation/publications/annual-reports/rapport-annuel-2021/view>

- o Par conséquent, les instances demandent que les valeurs limites contraignantes ou impliquant un passage à l'action (seuils d'alerte, seuils d'information) soient modifiés pour être plus proches des recommandations de l'OMS. Les instances demandent également au Gouvernement de définir l'échéance du réexamen qui doit avoir lieu au minimum tous les 5 ans. Les instances rappellent finalement que les recommandations de l'OMS sont associées à une réduction du risque mais pas synonymes d'absence de risque pour la santé et qu'il est essentiel que cette information soit claire et communiquée au public.
- o Les instances regrettent par ailleurs que le décret ne fasse aucune mention de l'autre objectif fixé par le plan « Zéro pollution » : réduire de 25% les écosystèmes où la pollution atmosphérique menace la biodiversité.

1.2. Evaluation des émissions de particules ultrafines (PUF) et du carbone noir

- La Directive (articles 7, §1^{er} et 8, §1^{er}) impose une évaluation pour certains polluants, avec des valeurs cibles. Par ailleurs, la Directive (article 9, §9) prévoit, outre la surveillance de polluants spécifiques sur les super-sites de surveillance, la surveillance des niveaux de PUF et des concentrations de carbone noir.

L'avant-projet de décret (article 6) habilite le Gouvernement à déterminer d'autres polluants pour lesquels une surveillance est requise, mais il n'en a désigné aucun, et donc ni les PUF, ni le carbone noir.

- Concernant les PUF, le Pôle attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'elles sont encore mal connues par rapport aux seuils d'exposition (nombre de particules/cm³), potentiellement associés à des impacts sanitaires. Il est donc important d'assurer un réseau suffisant de points de mesure de ces polluants émergents pour alimenter les études permettant de mieux connaître les seuils d'exposition.
- Au-delà d'une surveillance de ces deux polluants, le Pôle recommande au Gouvernement, tenant compte des rapports scientifiques disponibles⁴, de s'investir en vue d'aboutir, si nécessaire, à l'établissement de valeurs cibles pour ces deux polluants au niveau européen.

1.3. Modalités de l'évaluation

1.3.1. Mesures fixes

- Les valeurs moyennes donnant déjà une vision lissée, sous-estimant généralement l'exposition réelle de la population, l'approche par zone et par unité territoriale doit impérativement veiller à ne pas faire des moyennes de moyennes, réduisant davantage la prise en compte des hotspots de pollutions.
- Le Pôle recommande d'intensifier les campagnes de mesures via les stations mobiles de l'ISSeP et d'intégrer le dispositif dans l'avant-projet de décret ou le projet d'arrêté dans les limites des moyens budgétaires disponibles et sans préjudice d'autres priorités environnementales.

⁴ Extrait du rapport de l'OCDE - OECD Environmental Performance Reviews : Belgium 2021
« *Belgium is not on track to achieve the Sustainable Development Goals (SDG) by 2030 regarding greenhouse gas and air pollutant emissions, with performance remaining insufficient to alleviate the growing pressures of demographic development and urbanization* ».

Extrait du rapport de Sciensano (BELAIR-POL) , "Overview of air quality measures aiming to reduce emissions from road traffic and mitigate health impact in Belgium, Inventory and effectiveness of measures to improve air quality in Belgium" :
« *Under the revised EU Ambient Air Quality Directive (2024), Member States are now required to monitor emerging pollutants such as ultrafine particles (UFP) and black carbon at selected monitoring sites. However, these pollutants are not yet subject to binding limit values. Future regulatory action could include the introduction of specific air quality standards based on growing scientific evidence of their health impact* ».

1.3.2. Objectifs de qualité des mesures

- L'annexe 4 du projet d'arrêté reprend l'annexe V de la Directive et présente les objectifs de qualité des données, issues des mesures et des applications de modélisation (incertitudes, couverture, critères d'agrégation, méthodes d'évaluation, résultats de l'évaluation, validation des données, approches harmonisées de modélisation).
- Des difficultés techniques peuvent apparaître lors de l'interprétation des données, notamment avec les valeurs sous la limite de quantification (LOQ), qui peuvent fausser les estimations et les comparaisons réglementaires. Pour le Pôle, il est donc essentiel d'assurer un encadrement rigoureux et transparent de la fiabilité des données, de la transparence des méthodes utilisées, des évaluations et interprétations des données.
- En vue d'améliorer les applications de modélisation, le Pôle demande qu'il soit tenu compte, dans la mesure du possible, des émissions réelles.
 - o *Exemple pour le secteur du transport*
Les questions suivantes sont soulevées : les données relatives aux émissions tiennent-elles compte des valeurs théoriques établies selon les normes Euro, ou bien des émissions réelles ? ces données intègrent-elles également les émissions hors échappement ?
 - o *Exemple pour le secteur résidentiel*
À l'instar des dispositifs en place pour les installations de biomasse, le Pôle recommande que l'élaboration progressive d'un cadastre des équipements de chauffage soit incluse dans les initiatives visant à transposer la Directive.

1.4. Plans relatifs à la qualité de l'air

Synthèse de la procédure d'élaboration des plans

Lorsque, dans une zone donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou valeur cible fixée, le projet prévoit ce qui suit :

- o le Gouvernement établit un plan relatif à la qualité de l'air pour cette zone, avec des mesures appropriées ;
- o ce plan est soumis, avant sa finalisation, à une consultation du public (dont le CESE Wallonie) ;
- o le Gouvernement encourage la participation active de toutes les parties concernées à son élaboration et à sa mise en œuvre ;
- o lorsque le plan est en cours d'élaboration, le Gouvernement s'assure que :
 - les parties prenantes dont les activités contribuent à la situation de dépassement soient encouragées à proposer des mesures qu'elles sont capables de prendre pour contribuer à mettre un terme aux dépassements ;
 - que les organisations non gouvernementales et les organisations professionnelles concernées, soient encouragées à participer à ces consultations.

Le Pôle souligne l'importance d'un cadre clair d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action, tenant notamment compte des éléments qui suivent.

- o Spécificités sectorielles
L'élaboration doit s'appuyer, dans la mesure du possible, sur les contributions réelles des différentes sources. Des règles claires de responsabilisation doivent être définies pour chaque secteur contributeur. Par ailleurs, les plans d'action doivent refléter les réalités du terrain et les particularités propres à chaque secteur concerné.
- o Consultation/Dialogue
Il serait opportun que les parties prenantes concernées soient consultées le plus en amont possible afin que les mesures prises soient appropriées et ciblées. Par ailleurs, elles doivent faire l'objet d'une justification claire.

o Incidences des plans dans les permis

Certaines mesures pourraient, le cas échéant, modifier des conditions d'exploitation fixées dans les permis d'environnement. Le Pôle demande que les méthodologies utilisées pour la fixation des normes applicables dans les permis d'environnement soient clarifiées et appliquées de manière harmonisées sans que cela ne génère des coûts disproportionnés à l'échelle de l'établissement

1.5. Information du public

- Le Pôle insiste pour que les impacts sanitaires potentiels soient directement affichés, de manière pédagogique et non anxiogène, sur les plateformes de visualisation des concentrations.
- A l'heure actuelle, l'information « santé » se retrouve davantage sur des sites tels que « Belgique en bonne santé » que sur les plateformes dédiées à la mesure des polluants. Et lorsqu'elle est présente, elle n'est pas toujours accessible au grand public. Au-delà de dire que les polluants peuvent « *pénétrer dans les voies respiratoires et causer des dommages sur la santé* », il est nécessaire d'expliquer, sur la base de données scientifiques reconnues, les principaux effets des polluants sur la santé, de manière claire et pédagogique, les pathologies et causes de décès principales attribuables à chaque catégorie de polluants en les contextualisant notamment en fonction de son niveau et durée d'exposition et d'autres facteurs pertinents. Bien que ces informations détaillées existent déjà sur certains sites (tel que Wallonair), il est essentiel qu'elles soient davantage mises en avant pour assurer une meilleure sensibilisation du grand public.

1.6. Autres commentaires

1.6.1. Les inégalités d'expositions

- Le Pôle constate que l'enjeu de réduction des inégalités n'est pas abordé dans le décret alors que pour certains polluants, les inégalités les plus fortes ont été observées en Wallonie, où jusqu'à 36% de la mortalité due à la pollution atmosphérique (NO₂) peut être liée aux inégalités. Pour les particules fines (PM_{2.5}), 30% de la mortalité en Wallonie peut être liée aux inégalités. De manière plus générale, des inégalités ont été observées pour tous les polluants atmosphériques et dans toutes les régions. Vivre dans un quartier plus démuné s'accompagne généralement d'un fardeau de la pollution atmosphérique plus élevé.

Le projet SIGENSA de l'ISSeP va dans le même sens et révèle ainsi que 43% des personnes exposées à des doses dangereuses des particules fines (PM₁₀) présentent un revenu socio-économique très faible (alors que la proportion de population ayant ce niveau socio-économique est de 29% en Wallonie).

- Le Pôle propose de tenir compte de cet enjeu dans le cadre de l'élaboration des plans d'action.

1.6.2. Accès à la justice pour les victimes et les associations

Par rapport aux deux Directives qu'elle fusionne, la Directive contient une nouvelle mesure relative au renforcement de l'accès à la justice pour les victimes et les associations. Bien que la transposition de cette disposition soit de compétence fédérale, le Pôle insiste sur la nécessité de mettre en place une stratégie pour que l'accès à la justice pour les victimes et les associations soit renforcé, notamment via une meilleure information publique des voies d'accès à la justice pour les victimes et associations concernées.

2. COMMENTAIRES CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE DECRET

2.1. Préalable

Le Pôle demande que les commentaires généraux développés ci-avant soient, le cas échéant, implémentés dans l'avant-projet de décret.

2.2. Article 8, §1^{er} et 2.Valeurs limites, valeurs cibles et obligations de réduction de l'exposition moyenne

« Le Gouvernement s'assure que, dans l'ensemble des zones, les niveaux de polluants dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites correspondantes fixées à l'annexe 1, section 1.

Le Gouvernement s'assure, en prenant toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés, à ce que les niveaux de polluants dans l'ensemble des zones ne dépassent pas les valeurs cibles correspondantes, conformément à l'annexe 1, sections 1 et 2. ».

Le Pôle demande que les critères permettant d'estimer les coûts disproportionnés soient définis à une échelle appropriée, en tenant compte des impacts sanitaires, environnementaux et socio-économiques, et soient soumis à sa consultation.

2.3. Annexes 1 et 2

2.3.1. Annexe 1. Normes relatives à la qualité de l'air

- Ce point fait l'objet d'une divergence de vue.
- Position de CANOPEA et de la FGTB

Les instances demandent le maintien, dans le tableau 2, de la valeur limite journalière pour le CO à l'échéance 2026.

- Position d'AKT

AKT souligne une incohérence concernant la valeur limite du monoxyde de carbone (CO). Actuellement, le tableau 2 mentionne une valeur limite journalière qui entrerait en vigueur en 2026. Pourtant, la Directive (UE) ne prévoit pas cette limite à cette date ; le critère journalier pour le CO s'inscrivant plutôt dans les objectifs fixés pour 2030.

AKT propose donc de retirer la valeur limite journalière pour le CO du tableau 2 pour l'échéance 2026. Une telle correction est essentielle pour assurer que le texte respecte la Directive, tout en garantissant la sécurité juridique et une meilleure compréhension pour les opérateurs concernés.

2.3.2. Annexe 2. Informations devant figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air et les feuilles de route sur la qualité de l'air destinés à améliorer la qualité de l'air ambiant

Le Pôle ne peut remettre un avis sur cette annexe car elle est absente.

3. COMMENTAIRES CONCERNANT L'ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON

Le Pôle demande que les commentaires généraux développés ci-avant soient, le cas échéant, implémentés dans le projet d'arrêté.