

Projet de règlement grand-ducal

concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques

Avis du Conseil d'État

(12 juin 2018)

Par dépêche du 13 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte de la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, que le projet sous rubrique a pour objet de transposer.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 et 16 mai 2018.

Au jour de l'adoption du présent avis, les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal sous avis a pour objet de transposer en droit national la directive (EU) 2016/2284 précitée. Il abroge, sous réserve de dispositions transitoires, le règlement grand-ducal modifié du 8 novembre 2002 portant application de la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques. Entre 1990 et 2010, les émissions de dioxyde de soufre ont été réduites de 82 pour cent, les émissions d'oxydes d'azote de 47 pour cent, celles de composés organiques volatils non méthaniques de 56 pour cent et celles d'ammoniac de 28 pour cent dans l'Union européenne. La directive à transposer s'inscrit dans l'objectif de continuer le chemin poursuivi et de réduire davantage les incidences négatives et les risques en termes de santé humaine et d'environnement en agissant dans le domaine de la pollution atmosphérique.

L'article 18 de la directive (EU) 2016/2284 prévoit que les États membres instaurent un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, applicables aux violations des dispositions nationales adoptées

conformément à ladite directive, et qu'ils « prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions ».

Or, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit l'établissement d'un programme national de lutte contre la pollution atmosphérique qui, selon la lecture du Conseil d'État, constitue un instrument politique et stratégique pour orienter les démarches et les décisions du Gouvernement sans caractère normatif réellement contraignant.

Aussi, en l'absence de mesures à caractère coercitif dans le dispositif sous revue, le Conseil d'État ne voudrait pas préjuger de la position de la Commission européenne face à une transposition potentiellement incomplète de la directive (EU) 2016/2284. Il ne peut que recommander de prévoir, par la voie appropriée, des sanctions en cas de violation des dispositions adoptées conformément à la directive à transposer, et notamment des mesures de réduction obligatoires prévues à l'annexe 2.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

Les alinéas 2 et 3 du paragraphe 2 comportent des dispositions concernant la communication du programme national de lutte contre la pollution atmosphérique et les rapports d'inventaire ultérieurs à la Commission européenne. Il y a lieu de relever qu'en ce qui concerne les dispositions qui ne visent que les relations entre les États membres et la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe elles ne doivent pas être transposées. L'obligation de transposition de telles dispositions existe cependant lorsque la Commission européenne démontre que le respect de la disposition d'une directive qui régit ces relations nécessite l'adoption de mesures de transposition spécifiques dans l'ordre juridique national. Par conséquent, les dispositions en question sont à revoir.

Article 5

En ce qui concerne les dispositions des paragraphes 1^{er} et 5 qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne, il est renvoyé aux observations faites à l'article 4.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, afin d'éviter toute équivoque, il y a lieu d'indiquer avec précision « les autres autorités concernées » qui sont, le cas échéant, censées contribuer à l'élaboration dudit « projet de programme et des mises à jour respectives » ; l'alinéa 4 du paragraphe 5 est également à revoir en ce sens.

Les dispositions au paragraphe 5, alinéas 2 et 3, n'ont pas de valeur normative contraignante et pourraient, partant, être omises.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Quant aux dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne, il est renvoyé aux observations faites à l'article 4. L'article 9 est dès lors à supprimer.

Article 10

Si les auteurs donnent suite à la proposition d'omettre l'article 9, le bout de phrase « conformément à l'article 9 » sera également à supprimer.

Articles 11 à 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

À travers tout le texte, le mot « Commission » est à compléter par celui de « européenne ».

Préambule

Lorsqu'il s'agit de transposer une directive et des modifications s'y rapportant, il convient d'indiquer de manière distincte, la directive de base et la directive modificative afférente qui fait l'objet de l'acte réglementaire de transposition. Partant, il y a lieu d'insérer un visa relatif à la directive de base, ceci avant le visa relatif à la directive modificative afférente. Ce visa se lira comme suit :

« Vu la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du

public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil ; ».

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc. Par ailleurs, il convient de faire référence à la « Chambre d'agriculture » avec une lettre « c » majuscule.

La désignation d'une attribution ministérielle ne prend une majuscule qu'au premier substantif, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « Protection des consummateurs » avec une lettre « p » majuscule et une lettre « c » minuscule.

La formule introductive du dispositif fait défaut au projet de règlement grand-ducal sous revue. Partant, il y a lieu d'ajouter le terme « Arrêtons : », de manière typographiquement centrée, à la suite du préambule et immédiatement avant le texte du dispositif.

Article 3

Au point 8°, le symbole de l'unité de longueur en micromètres et les parenthèses l'encadrant sont à supprimer.

Au point 10°, il y a lieu de supprimer les parenthèses entourant l'indication de l'année de référence, pour lire :
« au cours de l'année de référence 2005 ».

Au point 11°, les parenthèses sont à supprimer, pour lire :
« la phase de roulage au sol au départ et à l'arrivée ».

Au point 15°, la mention de la convention est à faire suivre de son intitulé et des termes « faite à Genève, le 13 novembre 1979 » suivant la formule utilisée dans le texte de la convention. Pour des raisons de transparence, il est indiqué de préciser la date de l'acte national d'approbation, pour lire :

« 15° « PATLD » : Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, faite à Genève, le 13 novembre 1979, approuvée par la loi du 18 juin 1981 ; ».

Au point 16°, il convient de désigner la Commission européenne avec une lettre « c » majuscule.

Article 4

Au paragraphe 2, la locution « dont question » est à remplacer par le participe passé du verbe « visé », pour lire :

« le programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, ~~dont question~~ visé à l'article 6, ».

Article 5

Au paragraphe 3, le trait d'union des noms composés s'emploie sans espace, de sorte qu'il convient d'écrire « non-respect ».

Au paragraphe 4, à la phrase liminaire, la forme « et/ou » est à remplacer par la conjonction « ou ».

Au paragraphe 6, la référence à l'article 5, paragraphe 6, doit être immédiatement suivie d'une virgule et l'intitulé de la directive (EU) 2016/2284 est à recopier tel que publié au Journal officiel de l'Union européenne, pour lire :

« l'article 5, paragraphe 6, de la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est indiqué d'écrire « en tenant compte des exigences de l'annexe III, partie 1 ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est indiqué d'écrire « approbation provisoire » et de remplacer la locution « dont question » par le participe passé du verbe « visé », au féminin singulier, pour lire : « visée ».

Au paragraphe 5, il convient d'écrire « conformément au paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4 ».

Article 7

Au paragraphe 4, il y a lieu d'écrire « l'article 5, paragraphes 2, 3 ou 4 ».

Au paragraphe 5, il convient d'omettre les parenthèses et le terme « de », pour lire :

« L'inventaire national des émissions y compris, le cas échéant, ~~de~~ l'inventaire national des émissions ajusté, [...] ».

Article 8

À l'alinéa 2, phrase liminaire, le Conseil d'État signale que l'emploi du terme « notamment » est susceptible de faire naître, dans certains cas, une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné ce terme pourrait laisser entendre que l'autorité peut agir ou compléter le texte législatif ou réglementaire à sa guise.

À l'alinéa 2, point 2, la date de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est erronée. Il convient, partant, de remplacer l'année « 2014 » par l'année « 2004 », pour écrire correctement : « 19 janvier 2004 ».

Article 9

Lorsqu'on se réfère à des paragraphes successifs en mentionnant uniquement le premier et le dernier de la série, tous les paragraphes de cette série sont automatiquement visés, y compris ceux qui ont été insérés par la suite. Point n'est donc besoin de les énumérer individuellement. Il en

découle qu'au paragraphe 2, il convient d'écrire « visés à l'article 7, paragraphes 1^{er} à 3, ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, la référence au paragraphe doit être immédiatement suivie d'une virgule et la référence à la directive doit être corrigée, pour lire « l'article 10, paragraphe 3, de la directive (EU) 2016/2284 précitée ».

Article 10

À la phrase liminaire, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi concernant l'accès à l'information en matière d'environnement, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

À la lettre b), il convient de supprimer les parenthèses.

Article 15 (selon le Conseil d'État)

La formule exécutoire et de publication fait défaut au projet de règlement grand-ducal sous revue. Partant, il y a lieu d'ajouter un article 15 nouveau qui se lira comme suit :

« **Art. 15.** Notre ministre de l'Environnement et Notre ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Annexe III

À la partie 2, sous A, point 3, alinéa 2, à la phrase liminaire, il convient d'écrire « le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions » avec une lettre initiale majuscule à « Agriculture ».

À la partie 2, sous B, au point 1, alinéa 1^{er}, les numéros de règlements européens sont à faire précéder de l'abréviation « n° » pour lire, par exemple : « règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94 ». Par ailleurs, la référence au règlement (CE) n° 1290/2005 est erronée et à remplacer par la référence au règlement « (CE) n° 1200/2005 ».

Toujours à la partie 2, sous B, au point 1, alinéa 2, première phrase, lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa ».

Annexe IV

À la partie 2, point 3, il convient de supprimer le tiret bas et de le remplacer par une espace.

À la partie 3, lettre f), il suffit de mentionner le premier et le dernier paragraphe de la série, pour lire :

« prévues à l'article 5, paragraphes 1^{er} à 4 ; ».

À la partie 4, point 1, phrase liminaire, lorsqu'il est fait référence au premier paragraphe, les lettres « Er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 12 juin 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes