

**Projet de règlement grand-ducal**

**modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 avril 2018  
relatif à la limitation des émissions en provenance des  
installations de combustion moyennes**

---

**Avis du Conseil d'État**

(29 mars 2024)

Par dépêche du 21 juin 2023, 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, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, une version consolidée du règlement grand-ducal du 24 avril 2018 que le projet élargé tend à modifier, un tableau de correspondance entre la directive (UE) 2018/844 et le projet de règlement élargé ainsi que le texte de la directive en question.

Les avis de la Chambre de commerce et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 9 août 2023 et 7 février 2024.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à modifier le règlement grand-ducal modifié du 24 avril 2018 relatif à la limitation des émissions en provenance des installations de combustion moyennes. Le règlement grand-ducal précité du 24 avril 2018 transpose en droit luxembourgeois la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments ainsi que la directive (UE) 2015/2193 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes.

Le règlement grand-ducal en projet entend notamment répondre à une procédure d'infraction lancée par la Commission européenne pour transposition incomplète de la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique. Selon l'exposé des motifs, les auteurs dudit projet profitent pour « procéd [er] à une mise à jour générale, en ajoutant notamment explicitement le rendement dans les différents articles et en détaillant la procédure d'exemption et les règles y relatives pour les installations n'étant pas exploitées pendant plus de 100 heures par an. »

Le règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier ainsi que le règlement grand-ducal en projet imposent des obligations aux exploitants d'installations de combustion moyennes et interviennent de ce fait en matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution. D'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, les principes et points essentiels ne sont pas nécessairement déterminés exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale. En l'espèce, il peut être considéré que les directives (UE) 2015/2193 et 2010/31/UE encadrent à titre complémentaire la matière en question. Il en résulte que le futur règlement grand-ducal peut valablement trouver son fondement légal à l'article 2 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

La disposition sous revue vise à remplacer l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal précité du 24 avril 2018, relatif à l'objet du règlement grand-ducal, et transposant l'article 1<sup>er</sup> de la directive (UE) 2015/2193 précitée.

Selon le commentaire des articles, cette modification vise à ajouter le terme « moyennes » à la notion de « installations de combustion » et de supprimer le dernier alinéa qui serait superflu « alors que lesdites émissions font partie de celles énumérées dans la phrase précédente ». Or, aux termes de la directive à transposer, les émissions de monoxyde de carbone ne font pas l'objet d'une limitation, mais d'une simple surveillance. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs ou bien de faire abstraction de cet article comme il ne reprend que l'objet de la directive à transposer ou bien de s'en tenir au libellé de la directive en distinguant entre, d'une part, la limitation des émissions de dioxyde de soufre, d'oxyde d'azote et de poussière et, d'autre part, la surveillance des émissions de monoxyde de carbone.

### Article 2

Sans observation.

### Article 3

Au sujet de la disposition sous revue, les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent, au commentaire des articles, qu'elle « modifie les définitions du règlement grand-ducal modifié du 24 avril 2018 relatif à la limitation des émissions en provenance des installations de combustion moyennes en : actualisant la nomenclature ; adaptant la définition d'installation de combustion à celle de la directive ; en ajoutant les définitions 33 à 37 afin d'assurer une transposition conforme des directives 2010/31/UE et 2012/27/UE telle que modifiées par la directive (UE) 2018/844, en matière d'énergie, suite à un avis motivé du 6 avril 2022 de la Commission européenne dans le cadre de la procédure d'infraction INFR (2020) 0215 ».

Les points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> transposent les points 19) et 21) de l'article 3 de la directive (UE) 2015/2193, tout en adaptant les codes de référence. Or, le Conseil d'État constate que les codes prévus aux points 1<sup>o</sup>, lettre a), et 2<sup>o</sup>,

lettre a), de l'article sous revue ne sont pas identiques à ceux prévus dans le cadre de ladite directive. Alors que la directive se réfère dans sa définition du fioul lourd aux codes NC 2710 19 51 à 2710 19 68, 2710 20 31, 2710 20 35 ou 2710 20 39, l'article sous revue se réfère à son point 1° aux codes NC 2710 19 51 à 2710 19 67, 2710 20 32 ou 2710 20 38 et omet le code 2710 20 35. Au point 2°, l'article sous revue se réfère aux codes 2710 20 16 ou 2710 20 19 tandis que la directive à transposer vise dans sa définition du gasoil entre autres les codes 2710 20 17 ou 2710 20 19. Afin d'assurer une transposition correcte de la directive précitée au risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution, le Conseil d'État demande dès lors de revoir les références auxdits codes.

Les points 3° à 8° n'appellent pas d'observation du Conseil d'État.

#### Articles 4 et 5

Sans observation.

#### Article 6

La disposition sous examen vise à remplacer l'article 6 du règlement grand-ducal précité du 24 avril 2018, transposant l'article 6 de la directive (UE) 2015/2193 précitée. Au commentaire de la disposition, les auteurs expliquent que la raison du remplacement intégral est « d'un côté de préciser la terminologie, et de l'autre côté de supprimer les passages superfétatoires et de préciser les règles pour les installations de combustion moyennes qui ne sont pas exploitées plus de 100 heures d'exploitation par an », tout en précisant retenir une limite de 100 heures d'exploitation au lieu de la limite de 500 heures visée par l'article 6, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/2193 précitée.

Cette disposition confère effectivement une option aux États membres de l'Union européenne d'exempter les installations de combustion moyennes existantes qui ne sont pas exploitées plus de 500 heures par an, ainsi que d'étendre la limite à 1 000 heures d'exploitation par an dans les cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles spécifiées à l'endroit de l'article 6, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/2193 précitée. Les États membres étant libres d'adopter des mesures de protection plus strictes que celles de la directive, la limite plus stricte de 100 heures ainsi prévue par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement grand-ducal précité du 24 avril 2018 n'appelle pas d'observation.

Cependant, le nouvel article 6, paragraphe 2, alinéa 3, du règlement grand-ducal à modifier prévoit en plus une limite dérogatoire de 500 heures d'exploitation par an applicable « dans des cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ». Le Conseil d'État note que les deux limites prévues par les auteurs restent donc en dessous de la limite dérogatoire générale de 500 heures d'exploitation par an définie à l'article 6, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/2193. Or, considérant que les cas d'urgence prévus par la directive ne s'appliquent que pour les heures d'exploitation se situant entre 500 et 1000 heures par an et donc pas pour les heures d'exploitation inférieures à 500 heures, il y a lieu de définir dans la législation nationale les cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles visés par les auteurs pour les heures d'exploitation se situant, aux termes de l'article sous revue, entre 100 et 500 heures d'exploitation par an. Considérant qu'il s'agit en l'occurrence d'une

matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution et considérant que ni la loi nationale ni la directive à transposer ne prévoient cette restriction supplémentaire, qui constitue pourtant un élément essentiel, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État demande soit de reformuler l'article 6, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur actuelle, soit de le supprimer.

En ce qui concerne le nouvel article 6, paragraphe 3, du règlement grand-ducal à modifier, le Conseil d'État note que l'article 6, paragraphe 8, de la directive (UE) 2015/2193 précitée, autorise les États membres d'exempter les nouvelles installations de combustion moyennes des valeurs limites d'émission lorsqu'elles ne sont pas exploitées plus de cinq cents heures d'exploitation par an. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue font le choix de réduire cette limite à cent heures, et à cinq cents heures « dans des cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ». La disposition prévue par les auteurs respecte la marge de manœuvre donnée par la directive précitée aux États membres. Mais, en ce qui concerne les cas d'urgence ou d'exception visés par les auteurs, le Conseil d'État constate que la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux développés à l'endroit du nouvel article 6, paragraphe 2, alinéa 3, du règlement grand-ducal à modifier.

Les paragraphes 4 et 5 n'appellent pas d'observation.

Au paragraphe 6, la dernière phrase est superfétatoire et donc à supprimer en ce qu'elle ne concerne que la relation entre les États membres et la Commission européenne.

Le paragraphe 7 n'appelle pas d'observation.

#### Articles 7 et 8

Sans observation.

#### Article 9

Dans son avis n° 52.105 du 20 mars 2018, le Conseil d'État avait observé à l'endroit de l'article 9 ce qui suit : « Au paragraphe 2, il est fait mention d'un « expert qualifié ». En vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, ladite disposition constitue une restriction de la liberté de commerce qui en tant que matière réservée relève du domaine de la loi. » Le Conseil d'État constate que l'article 9, point 1°, sous revue continue de se référer à un expert qualifié, sans que les exigences de qualification de l'expert ne reposent sur une base légale adéquate. L'exigence de qualification de l'expert continue à constituer une restriction à la liberté de commerce en vertu de l'article 35 de la Constitution, de sorte que l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

#### Articles 10 à 20

Sans observation.

## Observations d'ordre légistique

### Observation préliminaire

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

### Observation générale

Le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. À titre d'exemple, à l'article 9, point 1<sup>o</sup>, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, la première phrase [...] : ». Cette observation vaut tant pour les dispositions à caractère autonome sous avis que pour les dispositions modificatives en projet.

### Préambule

Le deuxième 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.

### Article 2

Au point 2<sup>o</sup>, phrase liminaire, il convient d'insérer un exposant « ° » à la suite des termes « point 2 ». Cette observation vaut également pour l'article 3, points 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, et 8<sup>o</sup>.

### Article 3

Au point 1<sup>o</sup>, lettres a), phrase liminaire, et b), phrase liminaire, les termes « du point 9 » sont à supprimer.

Au point 8<sup>o</sup>, et à l'instar du texte à modifier, il est signalé que les termes définis sont à faire figurer en caractères italiques. Au point 34<sup>o</sup>, à insérer, il est signalé que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** L'article 3 du même règlement est modifié comme suit :

1<sup>o</sup> Le point 9<sup>o</sup> est modifié comme suit :

a) La lettre a) est remplacée comme suit :

« a) [...] ; » ;

b) À la lettre b), [...] ;

2<sup>o</sup> Au point 10<sup>o</sup>, la lettre a) est remplacée comme suit :

« a) [...] ; » ;

3<sup>o</sup> Le point 13 est remplacé comme suit :

« 13<sup>o</sup> [...] ; » ;

4° Les points 16° et 17° sont remplacés comme suit :  
« 16° [...] ;  
17° [...] ; » ;  
5° Le point 23° est remplacé comme suit :  
« 23° [...] ; »  
6° Le point 30° est remplacé comme suit :  
« 30° [...] ; » ;  
7° À la suite du point 32°, sont insérés les points 33° à 37°  
nouveaux, libellés comme suit :  
« 33° [...] ;  
34° [...] ;  
35° [...] ;  
36° [...] ;  
37° [...]. »

### Articles 6 et 7

Étant donné que les articles sous examen visent à remplacer dans leur intégralité deux articles qui se suivent, ils peuvent être regroupés sous le même article libellé comme suit :

« **Art. 6.** Les articles 6 et 7 du même règlement sont remplacés  
comme suit :

« Art. 6. Valeurs limites d'émission  
[...].

Art. 7. Obligations de l'exploitant  
[...]. » »

À l'article 6, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « la limite visée à l'alinéa 2 ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 3. Au paragraphe 5, il convient d'ajouter une virgule à la suite des termes « ci-après « ministre » ». Au paragraphe 7, point 2°, il convient d'ajouter un exposant « ° » à la suite du chiffre « 1 ». Au point 2°, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Cette observation vaut également pour l'article 19, à l'annexe X, point 6.

À l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, lettres b) et d), dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire « sans que la fréquence ~~ne~~ puisse être inférieure ». Au paragraphe 4, le Conseil d'État signale que l'intitulé de l'acte cité a été modifié par l'article 15, point 1°, du règlement grand-ducal modifié du 24 avril 2018 relatif à la limitation des émissions en provenance des installations de combustion moyennes, de sorte qu'il y a lieu de se référer au « règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2014 relatif aux installations de combustion alimentées en combustible solide ou liquide d'une puissance nominale utile supérieure à 7 kW et inférieure à 1 MW ». Par ailleurs, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

### Article 9

Au point 2°, phrase liminaire, le terme « ils » est à supprimer et le terme « nouveaux », suivi d'une virgule, est à déplacer à la suite des termes « 4 et 5 ».

## Articles 13 à 19

Le Conseil d'État signale que si les annexes à modifier ou à ajouter ne figurent en principe pas à la suite de la signature de l'acte modificatif, mais dans le dispositif même de celui-ci, il n'en est toutefois pas ainsi si leur taille est trop importante. Dans cette hypothèse, elles sont jointes *in fine* à l'acte en projet. Au cas où il y en a plusieurs à être modifiées ou ajoutées, chaque annexe est en plus munie d'un numéro ou d'une lettre propres distincts de celles de l'annexe qu'il s'agit, le cas échéant, de modifier, afin d'éviter d'éventuelles confusions au niveau des références qui y sont faites dans le dispositif de l'acte modificateur. Ces observations ne valent pas pour l'article 17.

Au vu des développements qui précèdent, les articles 13 à 19 sont à reformuler et à restructurer de la manière suivante :

**Art. 13.** Les annexes II à V du même règlement sont remplacées par l'annexe A.

**Art. 14.** L'annexe VI du même règlement est modifiée comme suit :

« [...] »

**Art. 15.** L'annexe VII du même règlement est remplacée par l'annexe B.

**Art. 16.** À la suite de l'annexe VIII du même règlement, est ajoutée l'annexe C. »

À l'article 15, à l'annexe IV, point 4.2, dans sa teneur proposée, le terme « intérieure » est à accorder au genre masculin étant donné qu'il se rapporte au terme « diamètre ».

À l'article 16, à l'annexe V, point 3, dans sa teneur proposée, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Cette observation vaut également pour l'article 18, à l'annexe VII, point 2, lettre h).

À l'article 18, à l'annexe VII, point 2, lettre b), dans sa teneur proposée, il est signalé que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

Compte tenu de la proposition de texte ci-avant, l'article 20 est à renuméroter en article 17.

## Annexes (selon le Conseil d'État)

Suite aux observations relatives aux articles 30 et 32 ci-avant, les annexes de la loi en projet sont à présenter de la manière suivante :

« ANNEXES

ANNEXE A  
ANNEXES II à V  
[...]

ANNEXE B  
ANNEXES I à III

ANNEXE C  
ANNEXES IX et X

[...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants,  
le 29 mars 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz