

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

Avis du Conseil d'Etat

(28 septembre 2010)

Par dépêche du 9 juin 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures. Au texte du projet étaient joints le projet de règlement grand-ducal portant application de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, ainsi que le texte de la directive précitée avec ses seize annexes.

Par courrier du 20 août 2010, le Premier Ministre a complété le dossier par un exposé des motifs commun pour les deux textes à aviser, ainsi que par un commentaire des articles du projet de loi.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 16 juillet 2010; celui de la Chambre du commerce parvint au Conseil d'Etat en date du 5 août 2010.

Le Conseil d'Etat se doit de constater l'absence d'une fiche financière, requise en vertu l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à chaque fois qu'un projet est susceptible de grever le budget de l'Etat. L'impact de l'engagement supplémentaire de deux ingénieurs et d'un ingénieur-technicien, ainsi que de la création d'un cadre de subventions aurait ainsi dû être chiffré par les auteurs du présent projet de loi.

Considérations générales

La loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère revêt une importance certaine dans le cadre normatif environnemental. En effet, elle sert de base habilitante aux règlements grand-ducaux transposant les directives en cette matière. Ainsi, en consultant le site www.legilux.lu, on peut dénombrer quelque 70 règlements grand-ducaux qui se réfèrent à cette loi de base.

Le projet de loi sous avis a comme objectif

- d'introduire de nouvelles notions dans le dispositif légal, trouvant leur origine dans la directive 2008/50/CE précitée;
- de créer un cadre légal pour des subventions en matière de lutte contre la pollution de l'air;

- de préciser les dispositions relatives aux marges de dépassement des valeurs limites ainsi que des plans d'actions à mettre en œuvre en cas de pollution de l'air;
- de déroger à la loi budgétaire pour engager du personnel chargé de la mise en œuvre des obligations résultant de la directive 2008/50/CE précitée.

Examen des articles

Observation préliminaire

Etant donné qu'à la fois le projet de loi sous avis et le projet de règlement grand-ducal précité concourent à la transposition de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, un tableau de concordance entre les deux textes, d'un côté, et la directive, d'un autre côté, aurait contribué à une plus grande lisibilité.

Le Conseil d'Etat constate encore qu'en général les dispositions de la directive sont copiées et non pas transposées; il y reviendra lors de l'examen des articles concernés.

Article 1^{er} (relatif à l'article 2 de la loi de 1976)

Point a)

Sans observation.

Point b)

Par la modification projetée, une série de nouvelles notions sont introduites dans le dispositif légal sans pour autant les définir. Elles sont décrites au niveau du commentaire des articles et définies sous l'article 2 du projet de règlement grand-ducal portant application de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes « et/ou » par celui de « ou », et d'écrire correctement « poussières fines ».

Point c)

En comparant le nouveau libellé proposé avec la disposition existante, le Conseil d'Etat constate que

1. la marge de dépassement ne sera plus temporaire, donc pourra être *a fortiori* définitive; le commentaire des articles ne renseigne pas sur ce changement, sauf qu'il est repris de la directive;
2. en cas de dépassement de valeurs limites, les règlements grand-ducaux ne se limiteront plus à fixer les délais nécessaires pour mettre en œuvre les mesures visant à améliorer la qualité de l'air ambiant, mais

3. la dernière phrase de l'ancien libellé n'a pas été reprise, sans en mentionner les raisons.

A défaut d'autres précisions fournies par les auteurs du projet sous examen, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur la portée de la modification projetée.

Point d)

Le texte actuellement en vigueur (point 7 de l'article 2) prévoit que des règlements grand-ducaux peuvent

« imposer des plans ou programmes de protection de l'atmosphère destinés à assurer la qualité de l'air ambiant en évitant le dépassement des objectifs de qualité et/ou des seuils d'alerte ainsi qu'à redresser la qualité de l'air ambiant en cas de dépassement de ces mêmes objectifs de qualité et/ou seuils.

Ces plans ou programmes peuvent arrêter, en cas de besoin, des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines agglomérations ou zones de protection. Ces plans ou programmes précisent les conditions et modalités d'information du public; ».

Le nouveau texte proposé ne prévoit plus que l'imposition « des plans relatifs à la qualité de l'air pour les zones et agglomérations dans lesquels les concentrations de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs cibles ou valeurs limites de qualité de l'air » (article 24, paragraphe 2 de la directive). Le Conseil d'Etat en conclut que des plans de redressement ne pourront être imposés qu'en cas de risque ou de danger pour la santé humaine, l'aspect préventif destiné à éviter les dépassements en question ayant disparu du texte de loi. Ici encore le commentaire des articles ne donne pas d'explication.

Compte tenu de ses observations qu'il formulera à l'endroit de l'article 2 du projet de loi, le Conseil d'Etat y proposera également une nouvelle formulation du point d) sous examen.

Le Conseil d'Etat tient à relever que le libellé parle de « zones et agglomérations », notions reprises de la directive. Or, il constate que ni le projet de loi sous avis ni le projet de règlement grand-ducal dont le Conseil d'Etat se trouve par ailleurs saisi ne définissent clairement ces zones et agglomérations pour ce qui est du territoire luxembourgeois. Pour assurer une transposition correcte de la directive visée, le Conseil d'Etat demande d'ajouter au point 7 de l'article 2 de la loi modifiée du 21 juin 1976 précitée l'indication qu'un règlement grand-ducal établira les zones et agglomérations (article 4 de la directive), ainsi que le nombre et l'emplacement des points de prélèvement (articles 7 à 10 de la directive).

Point e)

Par le nouveau dispositif, le législateur créera un régime de subvention destiné à soutenir les mesures à assurer une bonne qualité de l'air ambiant; donc plutôt qu'à imposer des mesures, les auteurs du projet de loi ont opté pour une méthode positive d'incitations; ni le texte ni son commentaire ne renseignent sur les destinataires de ces mesures.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la disposition sous revue, qui est contraire à l'article 99 de la Constitution, selon lequel aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. La disposition sous revue est également contraire à l'article 103 de la Constitution, alors qu'elle entend déléguer au pouvoir exécutif le droit de créer un régime de subventions destiné à soutenir les mesures visant à assurer une bonne qualité de l'air ambiant. L'article 103 de la Constitution dispose en effet qu'« aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi ». Dans ces conditions, il échet de fixer dans la loi au moins les montants maxima dans le chef des bénéficiaires, quitte à laisser les modalités pratiques d'exécution à un règlement grand-ducal.

Article 2 (relatif à l'article 6 de la loi de 1976)

Pour pouvoir mesurer à leur juste valeur les changements proposés, un tableau de concordance entre le dispositif de la directive, de la loi en vigueur et de la modification projetée est présenté en annexe.

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'une modification de l'article 6, paragraphe 2 (et non « point 2 » comme indiqué dans le libellé) de la loi modifiée de 1976, telle que proposée à l'article sous examen. En effet, le seul élément nouveau introduit, à savoir les plans d'actions à court terme, sont à reprendre, d'après le Conseil d'Etat, à l'endroit d'un deuxième tiret sous le point 7, tel que formulé ci-après. Le Conseil d'Etat constate que désormais les plans d'action ne seront plus arrêtés par voie de règlement grand-ducal, mais le libellé proposé indique que le membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions fait exécuter ces plans. Si l'intention des auteurs consistait à donner un pouvoir normatif propre au ministre, le Conseil d'Etat devrait s'y opposer formellement eu égard à l'article 36 de la Constitution, qui ne permet pas à la loi d'attribuer l'exécution de ses dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc.

En plus, même si le droit à l'information en matière d'environnement est garanti par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, le Conseil d'Etat suggère, conformément à l'article 24 de la directive, de garder le dernier alinéa de l'article 6, paragraphe 2 actuel, disposant que « *le public est informé de manière appropriée desdites mesures* ». Ces mesures peuvent être précisées par la voie du règlement grand-ducal précité.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence à biffer l'article 2 et à formuler le point d) de l'article 1^{er} du présent projet de loi de la manière suivante:

« **Art. 1^{er}.** (...) »

d) le point 7 est remplacé comme suit:

- « 7. - établir des plans relatifs à la qualité de l'air pour les zones et agglomérations dans lesquels les concentrations de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs cibles ou valeurs limites de qualité de l'air;
- établir des plans d'action à court terme en cas de risque de dépassement d'un ou de plusieurs seuils d'alerte;
 - établir la cartographie des zones et agglomérations, ainsi que le nombre et l'emplacement des points de prélèvement pour tout le territoire national; ».

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait à un renforcement du personnel de l'Administration de l'environnement. Le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante:

« **Art. 2.** L'Administration de l'environnement est autorisée à procéder, par dérogation au nombre limite inscrit dans la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, aux engagements supplémentaires de deux ingénieurs et d'un ingénieur- technicien. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 septembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder

Loi actuelle, article 6.2	Projet de loi art. 6.2	Directive, article 24
Lorsque les seuils d’alerte tels que fixés par règlement grand-ducal pris en application de l’article 2 risquent d’être dépassés ou sont dépassés, le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la protection de l’environnement, déclenche des mesures propres à limiter l’ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population et l’environnement. Ces mesures peuvent comporter, selon les cas, un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, et notamment de limitation de la circulation des véhicules et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles. Les conditions et modalités d'application de ces mesures sont précisées dans le cadre d'un plan ou d'un programme de protection de l'atmosphère <u>arrêté par règlement grand-ducal</u> pris en application de l'article 2.7.	Lorsqu'il existe un risque de dépassement, dans une zone ou agglomération donnée, d'un ou plusieurs seuils d'alerte fixés par règlement grand-ducal pris en application de l'article 2, le membre du gouvernement ayant l'environnement dans ses attributions fait exécuter des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme pour réduire le risque ou limiter la durée de celui-ci. Lorsque le risque de dépassement concerne une ou plusieurs des valeurs limites ou des valeurs cibles, le membre du Gouvernement ayant l'environnement dans ses attributions, peut faire exécuter des plans d'action à court terme. Ces plans d'action peuvent, selon le cas, prévoir des mesures efficaces visant à contrôler et, si nécessaire, à suspendre les activités qui contribuent au risque de dépassement des valeurs limites, des valeurs cibles ou du seuil d'alerte.»	Plans d’action à court terme 1. Lorsqu’il existe un risque, dans une zone ou agglomération donnée, que le niveau de polluants dépasse un ou plusieurs seuils d’alerte indiqués à l’annexe XII, les Etats membres établissent des plans d’action indiquant les mesures à prendre à court terme pour réduire le risque ou limiter la durée de celui-ci. Lorsque le risque concerne une ou plusieurs des valeurs limites ou des valeurs cibles indiquées aux annexes VII, XI et XIV, les Etats membres peuvent, le cas échéant, établir des plans d’action à court terme. Néanmoins, lorsqu’il y a un risque de dépassement du seuil d’alerte fixé pour l’ozone à l’annexe XII, section B, les Etats membres n’établissent ces plans d’action à court terme que dans le cas où ils estiment qu’il existe un potentiel significatif de réduction du risque, de la durée ou de la gravité d’un dépassement, en tenant compte des conditions géographiques, météorologiques et économiques qui prévalent sur le plan national. Lorsqu’ils établissent un tel plan d’action à court terme, les Etats membres tiennent compte de la décision 2004/279/CE. 2. Les plans d’action à court terme visés au paragraphe 1 peuvent, selon le cas, prévoir des mesures efficaces visant à contrôler et, si nécessaire, à suspendre les activités qui contribuent au risque de dépassement des valeurs limites, des valeurs cibles ou du seuil d’alerte. Ces plans d’action peuvent comprendre des mesures ayant trait à la circulation des véhicules à moteurs, aux travaux

Le public est informé de manière appropriée de dites mesures notamment par la radio, la télévision et la presse.		de construction, aux navires à quai et au fonctionnement d'installations industrielles ou à l'utilisation de produits industriels et au chauffage domestique. Ces plans d'action peuvent également envisager des actions plus spécifiques visant à protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. 3. Lorsque les Etats membres ont établi un plan d'action à court terme, ils mettent à la disposition du public et des organismes appropriés, tels que les organismes de protection de l'environnement, les associations de consommateurs, les organismes représentant les intérêts des groupes sensibles de la population, les autres organismes de santé concernés et les organisations professionnelles concernées, à la fois les résultats de leurs investigations sur la faisabilité et le contenu des plans d'action spécifiques à court terme et des informations sur la mise en œuvre de ces plans.
---	--	---