

Projet de loi

- a) relative aux émissions industrielles**
b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Avis du Conseil d'Etat

(18 juin 2013)

Par dépêche du 15 janvier 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière, ainsi que le texte de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte). Par dépêche du 24 avril 2013, un tableau de concordance entre le projet de loi et la directive précitée a été communiqué au Conseil d'Etat.

Les prises de position de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce sont parvenues au Conseil d'Etat par dépêches du 20 février 2013 et du 11 avril 2013.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de transposer en droit national la directive 2010/75/UE précitée; cette directive remplace la directive 2008/1/CE relative à la prévention et la réduction intégrées de la pollution. L'approche retenue par la directive à transposer est nouvelle dans la mesure où elle intègre la prévention et la réduction des émissions dans l'air, l'eau et le sol, ainsi que la gestion des déchets, l'efficacité énergétique et la prévention des accidents environnementaux. Les installations industrielles visées seront soumises à autorisation et c'est cette autorisation qui fixera les valeurs limites d'émission de substances polluantes ou des mesures techniques pour assurer la protection du sol et des eaux souterraines.

La directive prévoit à son article 76 que désormais les documents de référence sur les « meilleures techniques disponibles », concept important dans la législation européenne en matière de protection de l'environnement, seront élaborés, révisés et mis à jour par un comité, puis adoptés par acte délégué au sens de l'article 290 TFUE, pour être ensuite publiés par la Commission. L'évolution des meilleures techniques disponibles a comme conséquence le réexamen périodique des installations et l'actualisation des conditions d'autorisation.

Les actes de la Commission européenne pris sur base dudit article 290 peuvent être modifiés ultérieurement sur des points techniques ou d'autres « éléments non essentiels de l'acte législatif » par des « actes délégués » qui

prennent la forme, soit d'un règlement, soit d'une directive, soit d'une décision.

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 14 mai 2013 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets (doc. parl. n° 6473²) aux termes duquel les modifications apportées aux annexes de ladite loi, afin d'être conforme aux exigences des directives européennes modifiant les annexes de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets, sont publiées au Mémorial sans autre texte de transposition.

Pour couvrir d'éventuelles modifications ultérieures de la directive 2010/75/UE précitée par des actes délégués sans obligation de changer à chaque fois l'acte de transposition concerné, la manière de procéder devrait être la suivante:

- Les annexes que la directive 2010/75/UE permet à la Commission européenne de modifier par acte délégué doivent faire l'objet d'une transposition dynamique: dans ce cas, la loi doit inclure une disposition qui renvoie aux publications faites au Journal officiel de l'Union européenne. Si une partie seulement d'une annexe est susceptible de modification par acte délégué, l'ensemble de l'annexe est à prendre en compte. Une référence aux actes de la Commission européenne pris en conformité de l'article 76 de la directive 2010/75/UE devra figurer dans la loi en projet. Dans cette logique, les annexes concernées ne sont pas à reproduire dans la loi en projet, ce qui implique que dans le dispositif il doit être fait référence aux annexes en question de la directive. De même, la loi en projet devra préciser l'entrée en vigueur de ces modifications et, dans un souci de transparence, prévoir la publication d'un avis afférent au Mémorial. De l'avis du Conseil d'Etat, une entrée en vigueur concomitante de la loi avec celle de l'acte délégué est souhaitable.
- Les annexes qui ne peuvent pas être modifiées par « acte délégué » peuvent être incluses dans la loi de transposition. Cependant, la loi peut prévoir que les annexes soient reprises dans un règlement grand-ducal, dans la mesure où un tel procédé est conforme avec l'article 11, paragraphe 6 en combinaison avec l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Etant donné que, selon la compréhension du Conseil d'Etat, les documents de référence sur les « meilleures techniques disponibles » ne constituent pas des actes juridiques, mais des documents d'information sans valeur contraignante pour le public, leur publication peut se faire par la voie d'un site électronique spécialement aménagé à cet effet par le Gouvernement. Par contre, l'administration ainsi que le ministre compétents doivent en tenir compte lors de l'établissement des autorisations individuelles et des conditions y imposées.

La directive 2010/75/UE, conformément à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée par la loi du 31 juillet 2005, règle les questions de la participation du public pour renforcer la responsabilité des décideurs et accroître la transparence du processus décisionnel.

La directive 2008/1/CE précitée avait été transposée en droit national dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ainsi que par quatre règlements grand-ducaux spécifiques.

En vue de transposer la directive 2010/75/UE précitée, le projet de loi sous revue adapte, en plus de son objet principal qui consiste à créer un régime spécial relatif aux émissions industrielles, certaines dispositions de la loi précitée du 10 juin 1999.

Vu que la directive demande une approche intégrée en matière de procédures et de délivrances des autorisations requises, la solution appropriée aurait été d'inclure les éléments à transposer, pour autant que cela s'avère nécessaire pour une transposition adéquate de ladite directive, dans la loi précitée du 10 juin 1999 et, de prévoir dans la loi en projet uniquement les mesures d'application ainsi que les dispositions dérogeant à la législation sur les établissements classés.

Le Conseil d'Etat estime indiqué que les dispositions relevant de la procédure d'autorisation soient revues par les auteurs de la loi en projet afin d'éviter toute redondance ou incompatibilité avec les procédures existantes en matière de législation sur les établissements classés.

Pour le Luxembourg, 36 installations différentes sont visées par la loi en projet: 5 appartiennent aux industries d'activités énergétiques, 9 à la production et la transformation des métaux, 3 à l'industrie minière, 2 à l'industrie chimique, 6 à la gestion des déchets, 9 aux exploitations agricoles et 2 autres à diverses activités.

Observations préliminaires sur la forme

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru à la seule division en chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et mis en caractères gras, tout comme l'intitulé du chapitre suivi d'un point final. Partant, la subdivision en chapitres devrait se faire comme suit:

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions communes.**
(...) »

A l'intérieur des articles, la subdivision se fait en alinéas, voire en paragraphes. Le paragraphe est numéroté par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2), ... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations, et qui consiste à faire suivre les chiffres d'un point (1., 2., 3., ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c),... Chaque élément énuméré commence par une lettre minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En conséquence, les articles 2, 4 à 6, 8 à 10, 12 à 13, 15 à 18, 20 à 23, 25 à 32, 34 à 35, 37 à 39, 41, 43 à 46, 52, 55 à 57, 59, 61 à 62, 66, 69 à 70 sont à revoir.

Il y a aussi lieu de préciser que l'intitulé des articles est toujours suivi d'un point final.

Examen des articles

Le Conseil d'Etat se limitera à évoquer ci-après les articles du projet de loi qui comportent des observations de sa part.

Intitulé

Le Conseil d'Etat suggère de conférer à l'intitulé le libellé suivant:
« *Projet de loi sur les émissions industrielles et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés* ».

Article 1^{er}

Cet article ne comporte pas de dispositions à caractère normatif, mais étant donné qu'il reprend le libellé de l'article 1^{er} de la directive à transposer, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à son maintien.

Article 2

Cet article a trait au champ d'application. Vu que le dispositif pour chaque paragraphe se résume en une seule phrase, il est indiqué de subdiviser l'article, non pas en paragraphes, mais en alinéas.

Article 3

Cet article a trait aux définitions. Sous le point 3, une abréviation est suggérée « MTD » pour remplacer les termes « meilleures techniques disponibles »; le Conseil d'Etat estime que pour garantir une bonne compréhension du texte, il y a lieu d'omettre cet acronyme. Partant, il propose de remplacer dans tout le dispositif l'abréviation MTD par « meilleure technique disponible ».

Aux points 1, 20 et 32, les termes « annexe V » et « annexe VI » sont à compléter par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Aux points 8, 26 et 41, les auteurs recourent à des formules abrégées pour désigner certains actes. Or, il suffit de se référer auxdits actes, après une première mention de l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé des actes en question, pour la suite du texte en projet comme « règlement (CE) n° 1272/2008 précité », « directive 2010/75/UE précitée », et « loi précitée du 21 mars 2012 ». La fin de phrase aux points 8 et 26 « dénommé ci-après ... » est donc à supprimer, tandis que les points 39, 40 et 41 sont superfétatoires.

Au point 32, conformément à la directive, il échet de se référer à l'annexe VI (dispositions techniques applicables aux installations d'incinération ...) et non à l'annexe V.

Pour ce qui est des points 37 et 38, les auteurs du projet de loi sous revue définissent respectivement le ministre et l'Administration de l'environnement comme autorité et comme administration compétente. Pour garantir une compréhension aisée du texte, le Conseil d'Etat suggère d'écrire à la première mention de l'autorité compétente, « le ministre ayant dans ses attributions

l'Environnement, dénommé ci-après « le ministre » » et pour ce qui est de l'administration compétente, expression qui se retrouve 52 fois dans le texte, d'écrire « Administration de l'environnement ».

Article 4

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, il est superflu de prévoir dans le corps de l'acte la formule « Font partie intégrante de la présente loi les annexes suivantes: » ainsi qu'une énumération subséquente des annexes visées, étant donné que les annexes concernées font de par leur nature partie intégrante de l'acte auquel elles sont rattachées. Le paragraphe 1^{er} de l'article en projet est dès lors à supprimer.

Quant au paragraphe 2, la première phrase prévoit que les annexes peuvent être modifiées par règlement grand-ducal. Comme il ne s'agit pas d'une matière réservée à la loi formelle, il est concevable de modifier, voire d'abroger par voie de règlement grand-ducal les annexes figurant dans la loi en projet. Cependant, dans un souci de respect du principe du parallélisme des formes, soit les annexes revêtent une importance telle qu'il importe de les faire figurer dans la loi même, alors leur modification et leur abrogation devraient se faire par le seul législateur, soit ces annexes relèvent de par leur nature du domaine de l'exécution de la loi, dans ce cas il se recommande d'en faire abstraction dans la loi et de les arrêter par voie réglementaire.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat constate que les auteurs projettent de transposer l'annexe IV de la directive 2010/75/UE précitée par l'article 23 du projet de loi sous avis, ainsi que par les articles 10 à 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée. L'annexe IV devient donc superfétatoire.

Conformément à ces considérations, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante du paragraphe 2:

« 2. Les modifications des annexes V, VI et VII de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles s'appliquent avec effet au jour de la date de l'entrée en vigueur des actes modificatifs afférents de l'Union européenne.

Le ministre publie un avis au Mémorial, renseignant sur les modifications intervenues, en y ajoutant une référence à l'acte publié au Journal officiel de l'Union européenne. »

Article 5

A la dernière phrase du paragraphe 1^{er}, les mots « dénommée ci-après « loi modifiée du 10 juin 1999 » » sont à supprimer conformément aux observations faites à l'article 3.

Le Conseil d'Etat estime que la disposition du paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de l'article sous revue « peut » être transposée par les Etats membres et ne comporte pas de caractère obligatoire. Ainsi, les auteurs du texte sous revue ont prévu la possibilité de déroger à l'obligation de détention d'une autorisation en prévoyant une simple procédure d'enregistrement à fixer dans le cadre d'un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est à inclure dans la loi précitée sur les établissements classés.

Le Conseil d'Etat rappelle que le propre du pouvoir réglementaire est d'exécuter la loi et non pas de rajouter, voire de déroger à celle-ci. Afin d'éviter toute ambiguïté, il demande, au cas où les auteurs veulent maintenir cette possibilité de dérogation, d'inscrire le principe de simple notification des installations visées et son application dans la loi.

A la deuxième phrase du paragraphe 2, les auteurs ajoutent que les installations devront satisfaire « au moins » aux exigences de la présente loi. Or, l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 de la directive ne le prévoit pas. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au maintien de l'expression « au moins » qui porte atteinte au principe de la sécurité juridique à laquelle peuvent légitimement prétendre les administrés à l'égard de l'action administrative. Le Conseil d'Etat demande à ce que les auteurs soit s'en tiennent au libellé de la directive et suppriment cet ajout, soit en précisent la portée.

Article 6

Cet article vise à transposer les dispositions de l'article 5 de la directive. A la première phrase du paragraphe 1^{er}, le début « sous réserve des prescriptions complémentaires fixées par la présente loi » est superfétatoire, d'autant plus qu'au paragraphe 4, il est fait état d'une approche intégrée pour ce qui est des procédures et délivrances des autorisations requises.

Le Conseil d'Etat constate que la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} définit les installations, comme étant celles visées par la loi modifiée du 10 juin 1999 précitée; dans un souci de cohérence, le Conseil d'Etat suggère de faire figurer cette disposition plutôt sous un nouveau paragraphe à l'article 3 qui concerne les définitions.

Quant au paragraphe 3, les termes « établissements classés connexes » et « autorisations combinées matériellement » manquent de clarté ou sont impropres. Les termes « connexes » se retrouvent à l'article 1^{er}, paragraphe 2 et à l'article 24 de la loi précitée du 10 juin 1999, pour y désigner des activités connexes et non des établissements. Faute d'explication donnée au commentaire de l'article, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de proposer un nouveau libellé et demande aux auteurs de reprendre le paragraphe 3 sur le métier.

Conformément aux considérations générales, le Conseil d'Etat recommande d'insérer les dispositions de l'article sous revue à l'article 70 de la loi en projet. Toutefois, il convient d'abord de vérifier si les exigences de la directive ne sont pas déjà adéquatement transposées dans le système juridique interne. Si, le cas échéant, la transposition n'était pas complète, celle-ci devrait se faire à travers une modification de la loi précitée du 10 juin 1999, en incluant utilement les dispositions du point 5 de l'article sous revue à l'article 8, paragraphe 2 de ladite loi.

Article 8

Le Conseil d'Etat se demande si l'article 7 de la directive n'est pas d'ores et déjà transposé par l'article 7 de la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention

et la réparation des dommages environnementaux. Si tel était le cas, l'article sous revue serait superfétatoire et à supprimer.

Article 9

Le Conseil d'Etat propose de compléter l'intitulé de l'article par les mots « non-conformité aux conditions d'autorisation ».

Concernant le paragraphe 2, « en cas de non-respect des conditions d'autorisation ... », il s'agit, selon la lecture du Conseil d'Etat, des situations où l'exploitant constate que les conditions d'autorisation requises sont dépassées; alors il est tenu d'en informer l'administration compétente. S'il manque à cette obligation, l'article 66 est applicable. Selon le Conseil d'Etat, le terme « non-respect » est impropre pour ces situations et il propose de le remplacer par celui de « manquement ».

Quant au paragraphe 2, point c), il est d'ores et déjà prévu par l'article 27 de la loi précitée du 10 juin 1999.

Article 10

Le Conseil d'Etat tient à relever que le paragraphe 1^{er} est superfétatoire, étant donné qu'il reprend des dispositions identiques à celles de l'article 13*bis* de la loi précitée du 10 juin 1999. Par contre, les dispositions du paragraphe 2 seraient, pour autant que ce soit nécessaire, à intégrer audit article 13*bis* de la loi précitée.

Afin de garantir la transposition de l'intégralité de l'article 9 de la directive, le Conseil d'Etat demande à ce que le paragraphe 4 soit ajouté, disposant que « les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux installations qui sont exclues temporairement du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union conformément à l'article 27 de la directive 2003/87/CE », même si le Luxembourg n'avait pas opté, lors de la transposition de cette directive par la loi du 23 décembre 2004 sur l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, pour la possibilité de faire usage de cet article, permettant aux Etats membres d'exclure temporairement certaines installations.

Article 12

Au point d), l'intitulé de la loi mentionnée est à citer dans son intégralité: « loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets ». Au point e), il y a lieu d'écrire « loi précitée du 21 mars 2012 ».

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, la partie de phrase « au titre de la présente loi et de la loi modifiée du 10 juin 1999 » est superfétatoire et peut être supprimée. Au point a), le Conseil d'Etat demande à ce que tout le libellé de l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous b) soit repris alors qu'il précise que « les matières premières et auxiliaires, les autres substances et l'énergie utilisée dans ou produite par l'installation ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de rappeler que les éléments procéduraux y prévus devraient être plutôt inclus dans la loi précitée du 10 juin 1999.

Article 14

Cet article reprend les dispositions du paragraphe 7 de l'article 13 de la directive et prévoit les conclusions sur les meilleures techniques disponibles à appliquer, en cas d'attente d'une nouvelle décision de la Commission en matière des meilleures techniques disponibles.

Aux yeux du Conseil d'Etat, les dispositions en question s'adressent exclusivement à l'administration et n'ont dès lors pas leur place dans le texte de la loi en projet.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une légalisation *ex post* des règles relatives aux meilleures techniques disponibles n'est pas opportune, de même qu'une référence à ces dernières dans la loi en projet est contre-indiquée. Rien n'empêche pourtant l'administration de reprendre les dispositions pertinentes des « meilleures techniques disponibles » existantes dans les autorisations individuelles.

Selon le Conseil d'Etat, l'article sous revue est partant superfétatoire et dès lors à omettre.

Article 15

Cet article prévoit au paragraphe 4 que des « conditions d'autorisation plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles » peuvent être fixées. Le texte correspondant de la directive est le suivant: « 4. Sans préjudice de l'article 18, l'autorité compétente peut fixer des conditions d'autorisation plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles telles que décrites dans les conclusions sur les MTD. Les Etats membres peuvent établir des règles en vertu desquelles l'autorité compétente peut fixer des conditions plus strictes ». Pour assurer une transposition correcte de la directive, le Conseil d'Etat estime que, si le législateur veut faire appliquer des règles plus strictes, celles-ci devront être fixées dans la loi. En l'absence de précision de ces règles, le Conseil Etat ne pourra pas accorder la dispense du second vote constitutionnel au texte du paragraphe 4.

Au paragraphe 7, il propose de préciser la législation en matière de bien-être animal par une référence à la loi du 15 mars 1983 ayant pour objet d'assurer la protection de la vie et le bien-être des animaux et à ses règlements d'exécution.

Article 18

Les paragraphes 1^{er} à 3 reprennent des dispositions prévues à l'article 17 de la directive.

Selon le Conseil d'Etat, il suffirait d'inclure le paragraphe 1^{er} dans l'article 7 de la loi en projet.

Quant aux paragraphes 2 et 3, ils s'adressent à l'administration et n'ont pas leur place au sein du texte sous revue.

Partant, l'article sous revue est à supprimer.

Article 19

Ici encore il s'agit d'une obligation de l'administration de se tenir informée de l'évolution des meilleures techniques disponibles. Selon le Conseil d'Etat, pour assurer la transposition de l'article 19 de la directive 2010/75/UE précitée, il suffit de prévoir sous cet article la disposition ayant trait à l'information du public. Partant, le libellé de l'article sous examen sera le suivant:

« Pour rendre les informations sur les « meilleures techniques disponibles » accessibles au public concerné, l'administration compétente publie tout nouveau document de référence sur les « « meilleures techniques disponibles » ou toute révision d'un de ces documents sur un site électronique spécialement aménagé à cet effet. »

Article 20

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'omettre les termes « pour assurer la conformité à la présente loi », car sans caractère normatif.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 concerne le réexamen de l'autorisation et est à inclure dans la loi précitée du 10 juin 1999; il en est de même du paragraphe 5 qui vise l'actualisation des conditions d'autorisation.

Article 21

Au paragraphe 1^{er}, il est question de la « législation applicable en matière de protection des sols ». Cette référence est à remplacer par les législations visées. Quant à la référence au règlement grand-ducal du 8 juillet 2010 relatif à la protection des eaux souterraines, ayant transposé la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, dans un souci de parallélisme des formes, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de la remplacer par la base légale, à savoir l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. En effet, la hiérarchie des normes interdit de se référer dans un texte normatif à un texte ayant une valeur normative inférieure. Partant, le paragraphe 1^{er} sera à faire débiter comme suit:

« (1) Sans préjudice de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et des règlements pris en son application... »

Aux paragraphes 2 et 3, la date du 7 janvier 2013 est avancée comme date de référence pour la naissance de l'obligation de l'exploitant envers l'administration compétente et l'article 66 sur les sanctions pénales se réfère à ces obligations. Vu que la loi en projet entrera en vigueur à une date ultérieure à la date de référence, la prévisibilité de la loi n'est pas garantie en présence de règles rétroactives. Il en va de même au paragraphe 2, alinéa 1^{er} de l'article 27 et aux paragraphes 1^{er}, 2, 4 et 6 de l'article 69 de la loi en projet où le principe de non-rétroactivité des normes est mis à mal. Les auteurs du texte enfreignent ainsi les prescriptions de l'article 14 de la Constitution qui exclut toute rétroactivité en matière pénale. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige que les termes « le 7 janvier 2013 » soient remplacés par ceux de « l'entrée en vigueur de la présente loi » tant au niveau de l'article sous revue qu'aux articles 27 et 69.

Toujours aux paragraphes 2 et 3, il est question de « substances dangereuses pertinentes » utilisées, produites ou rejetées par l'installation qui peuvent entraîner une « pollution significative » du sol ou des eaux souterraines. Le Conseil d'Etat comprend qu'il s'agit dans le premier cas de figure de « substances dangereuses spécifiques » à l'activité visée et estime que, dans le deuxième cas, une obligation de résultat est visée par la directive, exigence difficilement quantifiable dans le corps d'un texte de loi; selon le Conseil d'Etat, l'interprétation de la notion de pollution significative reviendra, le cas échéant, au juge.

Article 22

Au paragraphe 4, il est prévu que l'évaluation systématique des risques environnementaux soit fondée au moins sur une série de critères, dont la participation au système dit EMAS, défini par le règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS). Le Conseil d'Etat a du mal à comprendre les auteurs de la directive, rendant obligatoire un système basé sur la participation volontaire.

Article 23

Aux paragraphes 3 et 8, il n'est pas nécessaire de citer l'intitulé complet de la loi visée, étant donné que les auteurs s'y sont référés précédemment dans le dispositif. Il suffirait dès lors d'écrire « loi précitée du 25 novembre 2005 ».

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les dispositions relevant de la procédure d'autorisation sont à prévoir dans la loi précitée du 10 juin 1999.

Article 24

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de la loi en projet de préciser par quelles mesures « l'administration compétente encourage la mise au point et l'application de techniques émergentes ». Sous sa forme actuelle, l'article est sans apport normatif.

Article 27

Afin d'assurer le parallélisme des formes, au paragraphe 2, la référence au règlement grand-ducal du 9 mai 2003 portant transposition de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion est à remplacer par « la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère et le règlement pris en son application ». Il en est de même à l'article 29, points c) et d).

En vertu des observations générales, les termes « annexe V » aux paragraphes 2, 3, 4, 7 et 8 sont complétés par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Aux paragraphes 5 et 6, il n'y a pas lieu de reprendre la dernière phrase ayant trait aux relations entre les Etats membres et la Commission européenne.

Article 28

Le paragraphe 1^{er} renvoie *in fine* au rapport technique visé à l'article 72, paragraphe 4, point a) de la directive 2010/75/UE que le texte sous revue tend à transposer. Cette disposition prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, les Etats membres communiquent chaque année à la Commission les données pour les installations de combustion auxquelles s'applique l'article 31, la teneur en soufre du combustible solide produit dans le pays qui est utilisé et le taux de désulfuration atteint, exprimé en moyenne mensuelle. La première année où l'article 31 s'applique, il est aussi fait état de la justification technique de l'impossibilité de respecter les valeurs limites d'émission visées à l'article 30, paragraphes 2 et 3.

Afin d'en assurer la transposition, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante:

« ... du rapport technique, qui, à partir du 1^{er} janvier 2016, inclut pour les installations de combustion, auxquelles s'applique le présent article, la teneur en soufre du combustible solide qui est utilisé et le taux de désulfuration atteint, exprimé en moyenne mensuelle. Lors de la première inclusion de ces données, il est aussi fait état de la justification technique de l'impossibilité de respecter les valeurs limites d'émission visées à l'article 27, paragraphes 2 et 3 de la présente loi. »

Aux deux paragraphes, les termes « annexe V » et « annexe VI » sont à compléter par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Article 29

Le tableau de concordance mentionne que la dernière phrase du point c) du paragraphe 1^{er} et les paragraphes 3 et 4 de l'article 33, ainsi que les articles 34 et 35 de la directive ne sont « pas applicables », car s'agissant des petits systèmes isolés, introduits pour répondre à la situation existante sur des petites îles grecques. Selon le Conseil d'Etat, ceci ne dispense pas d'une transposition intégrale en droit luxembourgeois et il demande aux auteurs du projet d'ajouter les dispositions du paragraphe 1^{er} sous c) et les paragraphes 3 et 4 de l'article 33, ainsi que l'article 35 de la directive. Vu son caractère optionnel, l'article 34 de la directive ne doit par contre pas être transposé obligatoirement.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle à ce que la référence au règlement grand-ducal du 9 mai 2003 aux points c) et d) soient supprimés et ceci conformément au principe de la hiérarchie des normes qui interdit le renvoi dans une loi à un texte d'intensité normative inférieure. Le règlement grand-ducal du 9 mai 2003 portant application de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains

polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion a comme base habilitante la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

Vu son caractère exemplatif, le bout de phrase « conformément notamment aux exigences du règlement grand-ducal du 9 mai 2003 et de la loi modifiée du 10 juin 1999, sont au moins maintenues pendant le restant de la vie opérationnelle de l'installation de combustion » au point c) est à supprimer. A titre subsidiaire, afin de permettre aux justiciables de retrouver les exigences et dérogations visées, le Conseil d'Etat suggère la formulation suivante au point c):

«... conformément aux exigences de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère et des règlements pris en son application, transposant les directives 2001/80/CE et 2008/1/CE ».

Pour ce qui est du point d), il y aurait lieu d'écrire:

« ... dérogation à la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère et au règlement pris en son application, transposant l'article 4, paragraphe 4 de la directive 2001/80/CE ».

Articles 32 à 34

Conformément à la proposition formulée dans les considérations générales du présent avis, les termes « annexe V » sont complétés à tout endroit par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Article 37

Au point d), il y a lieu de préciser les dispositions applicables en la matière et de se référer, le cas échéant, aux dispositions exactes de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets.

Articles 39, 41 et 42

Conformément à la proposition formulée dans les considérations générales du présent avis, les termes « annexe VI » sont complétés à tout endroit par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Article 43

Au paragraphe 3 de cet article, il est fait mention des codes NC 2710 00 67 ou 2710 00 68 ainsi que de la méthode ASTM D68 et qui ont trait aux combustibles liquides; ces notions furent pour une première fois introduites par règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides et transposant la directive 1999/32/CE concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides.

Même si les auteurs de la loi en projet ne font que reprendre le texte de la directive 1999/32/CE en ce qui concerne le renvoi aux normes NC, le Conseil d'Etat donne à considérer que l'article 112 de la Constitution prévoit qu'« aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

Au paragraphe 7, le Conseil d'Etat déplore que les auteurs du texte sous revue, bien que copiant fidèlement la disposition y relative de la directive, omettent de préciser par quels moyens l'administration veillera à ce que les installations d'incinération des déchets soient gérées par des personnes physiques compétentes.

Article 44

Conformément à la proposition formulée dans les considérations générales du présent avis, les termes « annexe VI » sont complétés par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Article 45

Le paragraphe 5 prévoit que l'autorité compétente peut accorder des dérogations sans que les conditions et les modalités pour l'octroi d'un tel régime bénéficiaire soient spécifiées par la loi en projet. Si les auteurs optent pour cette possibilité offerte par la directive, il importe que la loi formelle définitive l'étendue et les modalités de l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités publiques avec une netteté suffisante, pour prévenir tout risque de traitement arbitraire. Le paragraphe est donc soit à supprimer, soit à préciser.

Article 48

Cet article reprend les dispositions du paragraphe 3 de l'article 55 de la directive 2010/75/UE précitée. Le Conseil d'Etat se demande ce qu'il en est des paragraphes 1^{er} et 2 de cet article 55 qui précisent que « 1. Les demandes de nouvelles autorisations pour des installations d'incinération des déchets et des installations de coïncinération des déchets sont rendues accessibles au public, dans un ou plusieurs lieux, suffisamment longtemps à l'avance pour que celui-ci puisse émettre des observations sur les demandes avant que l'autorité compétente ne prenne une décision. Cette décision, accompagnée au moins d'un exemplaire de l'autorisation, et chaque mise à jour ultérieure, sont également mises à la disposition du public » et « 2. Pour les installations d'incinération des déchets ou les installations de coïncinération des déchets dont la capacité nominale est égale ou supérieure à deux tonnes par heure le rapport visé à l'article 72 comprend des informations concernant le fonctionnement et la surveillance de l'installation et fait état du déroulement du processus d'incinération ou de coïncinération, ainsi que des émissions dans l'air et dans l'eau, comparées aux valeurs limites d'émission. Ces informations sont mises à la disposition du public. » Le commentaire des articles ne renseigne pas sur les raisons qui ont conduit les auteurs du projet de loi sous avis à omettre ces dispositions. Le Conseil d'Etat demande des précisions à ce sujet.

Articles 49 et 50

Conformément aux considérations générales, les termes « annexe VII » sont à compléter par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Article 52

Les auteurs commencent le paragraphe 1^{er} de cet article par « L'autorité compétente prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que chaque installation remplit ... les conditions... ». De quelles mesures s'agit-il? Il y a lieu de préciser celles-ci dans le texte, afin de donner une portée normative réelle à cette disposition.

Aux paragraphes 1^{er}, 3, 4 et 5 de l'article sous avis, les termes « annexe VII » sont à compléter par l'ajout suivant: « de la directive rectifiée 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) telle que modifiée par la suite ».

Le même ajout doit se faire aux articles 53 à 56 et 66.

Article 66

Les auteurs ont opté pour un mélange entre deux méthodes:

La première méthode consiste à renvoyer tout simplement aux dispositions dont le non-respect est sanctionné.

La deuxième méthode, plus légaliste, décrit les infractions; celle-ci comporte le risque de divergence entre le texte prévoyant l'obligation et le texte sanctionnant la violation.

Etant donné que les renvois aux articles ou à une partie d'un article sont suffisamment précis pour ce qui est des violations visées, le Conseil d'Etat propose de ne pas mélanger les deux méthodes et de se limiter aux dispositions visées.

Article 67

Par cet article, le recours devant le tribunal administratif est ouvert aux associations et organisations agréées dès qu'elles sont « réputées avoir un intérêt personnel ». D'après la jurisprudence administrative¹, les associations de protection de l'environnement d'importance nationale et bénéficiant d'un agrément ministériel sont admises à exercer un recours contentieux contre des décisions administratives individuelles.

Dans son avis du 5 février 2013 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des

¹ Cour administrative, arrêt du 15 juillet 2010, n° 26739C

ressources naturelles, le Conseil d'Etat a recommandé « aux auteurs de ne pas changer une solution jurisprudentielle en solution légale; selon lui, il faut laisser au juge l'appréciation de l'intérêt à agir des associations contre des décisions individuelles. Si le législateur voulait néanmoins aller dans ce sens, tel devrait se faire dans le cadre de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et ceci afin d'éviter toute question d'interprétation du texte sous examen quant au respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi pour des recours comparables, prévus dans d'autres lois, au bénéfice des associations d'importance nationale agréées, environnementales et autres ».

Le même problème se pose à l'endroit du paragraphe 16 de l'article 70.

Article 68

Le libellé de l'intitulé de l'article devrait être changé en « Mise en vigueur ».

Article 69

La référence à la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution aux paragraphes 1^{er} et 2 est à remplacer par les termes « la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère et au règlement pris en son application ».

Article 70

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de la loi à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif lors de la première modification de cette loi, même si elle a déjà été citée dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Vu que l'article a pour objet exclusif d'opérer des modifications à un acte normatif et que le nombre de ces modifications est important, il y a lieu d'indiquer qu'il s'agit de « la même loi » et de spécifier toutes les modifications se rapportant à cet acte en les numérotant de la manière suivante: 1., 2., 3.,... Partant, l'article prendra la teneur suivante:

« Art. 70. Dispositions modificatives.

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est modifiée comme suit:

1° L'article 2, paragraphe 4 est remplacé par les dispositions suivantes:

« ... »

2° L'article 2, paragraphe 7 est remplacé par le libellé suivant:

« ... »

... »

Afin de respecter la nomenclature généralement utilisée en la matière, il y a lieu d'écrire au paragraphe 6 « classe 4 » et non pas « 4^e classe ». Par ailleurs, la référence « alinéa qui précède » est remplacée par celle de « alinéa 1^{er} ». L'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Au paragraphe 12, il échet d'écrire:

« Un avis indiquant l'objet de la demande d'autorisation est affiché dans la commune d'implantation pendant quinze jours, de la façon usuelle, par les autorités communales. »

Quant au paragraphe 16, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 67.

Au paragraphe 17, il est indiqué d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ».

Annexes

D'une manière générale, le Conseil d'Etat demande à ce que la référence aux directives soit remplacée par une référence aux mesures nationales de transposition. Tel est le cas p.ex. à l'annexe I, au paragraphe 5.3 de la directive 91/271/CEE, au paragraphe 5.4 de la directive 1999/31/CE, à l'annexe II sous le chapitre EAU, paragraphe 13 de la directive 2000/60/CE, ou à l'annexe VI, partie 3, paragraphe 1^{er} de la directive 2008/98/CE.

Selon le Conseil d'Etat, comme mentionné à l'endroit de l'examen de l'article 4, l'annexe IV est à omettre.

Comme les annexes V, VI et VII peuvent être modifiées par « acte délégué », celles-ci ne devraient pas être incluses dans le corps de la loi de transposition et seraient dès lors à supprimer, conformément à la proposition formulée dans les considérations générales du présent avis.

La numérotation de l'annexe VIII est à changer en conséquence, tout comme les références y relatives dans le corps du texte de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juin 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen