CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 53.084
N° dossier parl. : 7368

Projet de loi

portant approbation de la modification du texte et des annexes II à IX du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique et de l'ajout de nouvelles annexes X et XI, faits à Genève, le 4 mai 2012

Avis du Conseil d'État

(11 décembre 2018)

Par dépêche du 28 septembre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, ci-après le « Protocole », à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Le Protocole a été approuvé au Grand-Duché de Luxembourg par une loi du 14 juin 2001[1].

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 et 29 novembre 2018.

Considérations générales

Le Protocole constitue l'un des huit protocoles mettant en œuvre la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, adoptée à Genève le 30 novembre 1979, ci-après la « Convention ». Son objectif est de maîtriser et de réduire les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils non méthaniques. Le Protocole impose ainsi à chaque partie à la Convention des plafonds d'émission pour ces substances. Par la décision 2012/2, précitée, l'organe exécutif de la Convention a décidé l'adoption d'amendements au Protocole et à ses annexes. Ces amendements requièrent l'acceptation des parties cocontractantes, de sorte qu'ils doivent être soumis à l'approbation du législateur. Les amendements fixent aux États cocontractants, à compter de l'année 2020, de nouveaux engagements de réduction des émissions des

[1] Loi du 14 juin 2001 portant approbation du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, fait à Göteborg, le 30 novembre 1999.

quatre polluants atmosphériques susmentionnés, ces objectifs étant exprimés par rapport au niveau de 2005. En vertu du Protocole amendé, les États parties se voient encore fixer des engagements de réduction des particules fines et se voient encourager à réduire les émissions de carbone noir.

Ces nouveaux seuils sont déjà applicables au Grand-Duché de Luxembourg en raison de la transposition, par voie de règlement grand-ducal[2], 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. En effet, l'Union européenne, partie tant à la Convention qu'au Protocole, avait déjà révisé, par le biais de la directive (EU) 2016/2284 précitée, les engagements nationaux de réduction des émissions conformément au Protocole dans sa teneur amendée. Une décision ultérieure[3] du Conseil a par ailleurs formellement approuvé les amendements apportés au Protocole. La directive (EU) 2016/2284 impose aux États membres des objectifs plus stricts que ceux du Protocole dans sa teneur amendée, en ce qu'elle prévoit des réductions supplémentaires à compter de l'année 2030.

Examen de l'article unique

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Examen des amendements au Protocole

Le Conseil d'État voudrait attirer l'attention sur certaines dispositions particulières des amendements au Protocole soumis à l'approbation du législateur.

L'ancien article 13 du Protocole relatif aux « Amendements et ajustements » est décomposé en deux nouveaux articles, en l'occurrence l'article 13 consacré aux « Ajustements » et l'article 13*bis* consacré aux « Amendements ».

Aux termes de l'article 13 du Protocole relatif aux « Ajustements », ceux-ci sont adoptés par consensus sur proposition d'un État cocontractant et ne peuvent porter que sur les annexes II et III du Protocole. L'article 13 du Protocole relatif aux « Ajustements » s'apparente ainsi à une clause d'approbation anticipée, qui s'avère être suffisamment précise pour que les ajustements adoptés suivant la procédure prévue par l'article 13 du Protocole ne nécessitent pas l'approbation de la Chambre des députés prévue par l'article 37 de la Constitution.

L'article 13*bis* du Protocole, relatif aux amendements, distingue entre la procédure applicable aux amendements à apporter au dispositif même du Protocole[4], et celle applicable aux annexes, une sous-distinction étant à

[2] Règlement grand-ducal du 27 juin 2018 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques.
[3] Décision (UE) 2017/1757 du Conseil du 17 juillet 2017 portant acceptation, au nom de l'Union européenne, d'un amendement au protocole de 1999 à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.
[4] Article 13, paragraphe 3, du Protocole

opérer entre les annexes I et III, d'une part, et les annexes IV à XI, d'autre part.

En vertu de l'article 13*bis*, paragraphe 3, du Protocole, les amendements au corps du Protocole sont adoptés par consensus après l'expiration d'un délai de quatre-vingt-dix jours après dépôt des instruments d'acceptation. Ces amendements doivent dès lors être soumis à l'approbation du législateur.

L'article 13*bis*, paragraphe 4, du Protocole prévoit une procédure simplifiée pour les amendements des annexes I et III. Ces amendements sont adoptés par consensus et prennent effet à l'expiration d'un délai de cent quatre-vingt jours à l'égard de toute partie cocontractante n'ayant pas exprimé son désaccord. L'article 13*bis*, paragraphe 4, du Protocole s'apparente ainsi à une clause d'approbation anticipée. L'annexe I portant sur la définition des zones critiques et l'annexe III désignant les zones de gestion des émissions de polluants, la clause d'approbation anticipée prévue à l'article 13*bis*, paragraphe 4, du Protocole s'avère suffisamment circonscrite pour que les amendements adoptés suivant la procédure prévue à l'article 13*bis*, paragraphe 4, du Protocole ne nécessitent pas l'approbation de la Chambre des députés prévue par l'article 37 de la Constitution.

Les amendements des annexes IV à XI obéissent à la même procédure que celle applicable aux amendements portant sur le corps même du Protocole, mais peuvent être soumis, en application de l'article 13*bis*, paragraphes 6 et 7, à une procédure simplifiée d'approbation à l'égard des parties l'ayant acceptée. Aux termes du nouvel article 15 du Protocole, la partie contractante qui n'a pas l'intention d'être liée par cette procédure simplifiée en fait déclaration dans son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Les auteurs ne précisent ni à l'exposé des motifs ni au commentaire de l'article si le Grand-Duché de Luxembourg a formulé ou entend formuler une telle déclaration. Le Conseil d'État comprend que le Grand-Duché de Luxembourg n'entend pas émettre une telle réserve et, en d'autres termes, n'entend pas refuser l'application de la procédure simplifiée prévue à l'article 13*bis*, paragraphe 7, du Protocole aux amendements des annexes IV à XI. Ainsi, en l'absence d'une telle réserve en approuvant le texte du Protocole, la Chambre des députés approuve l'application de la procédure simplifiée prévue par l'article 13*bis*, paragraphe 7, du Protocole aux amendements des annexes IV à XI. Le Conseil d'État relève que l'article 13*bis*, paragraphe 7, du Protocole s'apparente à une clause d'approbation anticipée, qui s'avère suffisamment circonscrite pour que les amendements adoptés suivant cette procédure ne nécessitent pas l'approbation de la Chambre des députés prévue par l'article 37 de la Constitution.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

En ce qui concerne l'intitulé, il y a lieu de noter que les traités internationaux sont « amendés » et non pas « modifiés ». Par ailleurs, le Conseil d'État souligne qu'il est superfétatoire de préciser qu'un amendement porté à une convention internationale porte sur le « texte » de celle-ci. En outre, il convient de préciser que les amendements qu'il s'agit

d'approuver résultent d'une décision adoptée à Genève le 4 mai 2012 par l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Finalement, le Conseil d'État demande à ce que les auteurs se réfèrent au protocole par son intitulé propre. Au regard des développements qui précèdent, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler comme suit :

> « Projet de loi portant approbation des amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ».

Article unique

Les observations relatives à l'intitulé valent également pour l'article sous examen, qu'il convient de reformuler comme suit :

> « **Article unique.** Sont approuvés les amendements au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, à ses annexes II à IX et portant ajout de nouvelles annexes X et XI, adoptés par la décision 2012/2 du 4 mai 2012 prise à Genève lors de la 30ème session de l'organe exécutif de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 11 décembre 2018.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes