

Projet de règlement grand-ducal

concernant la réduction des émissions d'ammoniac de certaines techniques d'épandage et de stockage

Avis du Conseil d'État

(21 mai 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 19 octobre 2023 par le Premier ministre, ministre d'État, du 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 ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Selon l'exposé des motifs, aucune fiche financière n'a été jointe, étant donné que le projet n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 20 novembre 2023 et 31 janvier 2024.

Considérations générales

La qualité de l'air fait l'objet de plusieurs législations européennes, dont la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques et qui vise à fixer les plafonds des émissions de polluants de l'air pour chaque État membre pour l'horizon 2030. La directive (UE) 2016/2284 précitée a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 27 juin 2018 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, pris sur le fondement de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

Afin d'atteindre les objectifs de réduction, les États membres sont obligés d'élaborer des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique. Le Luxembourg a élaboré son programme national de lutte contre la pollution atmosphérique (« National Air Pollution Control Programmes and Projection », ci-après « NAPCP ») en collaboration avec les secteurs et autorités concernés. Le NAPCP initial a été soumis à la Commission européenne le 3 février 2021 et a décrit un paquet de mesures suffisant pour respecter les engagements de réduction pour 2020 et 2030.

Contrairement aux attentes sur lesquelles se base le NAPCP initial, le Luxembourg n'a pas respecté son engagement de réduction des émissions d'ammoniac de 2020.

Il convient toutefois de mentionner que le Luxembourg a rempli ses engagements de réduction pour les quatre autres polluants atmosphériques faisant l'objet du règlement grand-ducal du 27 juin 2018 : l'oxyde d'azote (NO_x), les particules fines (PM_{2.5}), le dioxyde de soufre (SO₂) et les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM).

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise donc à mettre à jour des politiques et des mesures conformément à la directive (UE) 2016/2284 précitée afin de réduire les émissions d'ammoniac en provenance de l'agriculture, jugé comme étant le principal émetteur d'ammoniac.

Le projet de règlement grand-ducal trouve sa base légale à l'article 2, point 4 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère. En imposant des réductions d'ammoniac en provenance de l'agriculture, le règlement grand-ducal en projet intervient en matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution. Dans une matière réservée à la loi, et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, en vertu de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe, outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. D'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, les principes et points essentiels ne sont pas nécessairement à faire figurer 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 la directive 2016/2284 précitée encadre à titre complémentaire la matière en question.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le paragraphe 1^{er} qui entend restreindre les modes d'épandage du lisier à certains modes « à partir du 31 décembre 2023 » a un caractère rétroactif. Or, le non-respect du règlement grand-ducal sous revue se trouve pénalement sanctionné par le biais de l'article 9 de la loi précitée du 21 juin 1976. Dès lors que les dispositions sous avis introduisent avec effet antérieur des mesures qui touchent défavorablement des situations juridiques valablement consolidées, le Conseil d'État considère qu'une telle rétroactivité heurte les principes de sécurité juridique et de confiance légitime. La disposition sous revue risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au fondement légal, il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte auquel il est fait référence et non pas leur subdivision.

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 1^{er}

À la phrase liminaire, il est suggéré de remplacer les termes « Au sens du présent règlement, » par les termes « Pour l'application du présent règlement, ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « par » par celui de « pour ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 2, ainsi que pour l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2.

Annexe

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 21 mai 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes