

N° 5445⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant approbation du Protocole sur les registres des rejets
et transferts de polluants, signé à Kiev, le 21 mai 2003**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(5.7.2005)

Par dépêche du 18 février 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs ainsi que le texte du protocole à approuver.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de travail ont été communiqués au Conseil d'Etat en date respectivement du 29 avril 2005 et du 17 mai 2005.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants a été signé par la Communauté européenne et 36 Etats dont le Luxembourg le 21 mai 2003 lors de la Réunion extraordinaire des Parties 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 dans le cadre de la cinquième Conférence ministérielle „Un environnement pour l'Europe“ de la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'Organisation des Nations Unies.

Le Protocole a pour objet de promouvoir l'accès du public à l'information en matière d'environnement par l'établissement de registres cohérents et intégrés des rejets et transferts de polluants (Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR) à l'échelle nationale.

Ce protocole se rapporte au paragraphe 9 de l'article 5 de la Convention d'Aarhus indiquant que „chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.“

La Convention d'Aarhus signée par le Luxembourg le 25 juin 1998 n'a pas été ratifiée à ce jour.

Le Conseil d'Etat a émis son avis sur le projet de loi portant approbation de cette convention le 14 novembre 2000. Il a fait remarquer que l'approbation de la Convention d'Aarhus amènera nécessairement le législateur à compléter, adopter, voire modifier la législation nationale en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et que la Convention dépasse notamment largement le cadre de la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement.

La base légale en ce qui concerne l'accès à l'information en matière d'environnement est donnée par la loi susmentionnée du 10 août 1992 concernant

– la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement

- le droit d’agir en justice des associations de protection de la nature et de l’environnement, transposant en droit national la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990.

Dans la suite de la signature de la Convention d’Aarhus par la Communauté européenne, la directive 90/313/CEE a été remplacée le 14 février 2005 par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l’accès du public à l’information en matière d’environnement. Cette dernière directive vise la compatibilité des dispositions du droit communautaire avec la Convention d’Aarhus et étend par conséquent le niveau d’accès prévu par la directive 90/313/CEE. Son article 7 prévoit notamment que les Etats membres veillent à ce que les informations environnementales deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Le projet de loi No 5217 concernant l’accès du public à l’information en matière d’environnement, transposant la directive 2003/4/CE précise dans le premier alinéa de l’article 7 tel qu’amendé que „les autorités publiques organisent la diffusion des informations environnementales qu’elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, par la consultation gratuite sur place, la délivrance de copies, la publication de rapports ainsi qu’au moyen des technologies de télécommunication informatique ainsi que d’autres technologies électroniques disponibles ainsi que par la création de banques de données auxquelles le public peut avoir accès par ces mêmes technologies, en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public“ .

Le Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants obligera les établissements concernés à communiquer leurs émissions dans l’eau, l’air et les sols pour 86 polluants dès lors que celles-ci dépassent certains seuils. Ces informations sont soumises à un contrôle de qualité par l’autorité compétente et seront mises à la disposition du public par l’intermédiaire de registres nationaux cohérents et structurés, actualisés annuellement. L’accessibilité de ces registres au public doit être aisée, notamment sur Internet, avec la possibilité de former un recours judiciaire pour toute personne qui s’estime lésée dans ses droits en matière d’information. Le public devra en outre avoir la possibilité de participer à l’élaboration du registre national.

En ce qui concerne la mise en place de registres nationaux informatisés accessibles au public de données relatives à la pollution, la directive modifiée 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite directive IPPC, prévoyant des mesures visant à éviter et, lorsque cela s’avère impossible, à réduire les émissions d’activités définies dans l’air, l’eau et le sol (y compris les mesures concernant les déchets), précise dans son article 9 que „l’autorisation des installations visées contient les exigences appropriées en matière de surveillance des rejets, spécifiant la méthodologie de mesure et leur fréquence, la procédure d’évaluation des mesures ainsi qu’une obligation de fournir à l’autorité compétente les données nécessaires au contrôle du respect des conditions d’autorisation“. L’article 15 prévoit dans son troisième paragraphe qu’„un inventaire des principales émissions et sources responsables est publié tous les trois ans par la Commission sur la base des éléments transmis par les Etats membres. La Commission établit le format et les données caractéristiques nécessaires à la transmission des informations. Les dispositions de l’article 9 et de l’article 15 de la directive IPPC sont transposées en droit national en vertu respectivement de l’article 13bis, paragraphe 3 et de l’article 15 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Un registre européen des émissions de polluants (European Pollutant Emission Register, EPER) a ainsi été créé par la décision 2000/479/CE. Ce registre renseigne sur 12 sites répertoriés au Luxembourg et affiche des données sur 12 polluants parmi les 50 répertoriés dans ce registre européen.

Le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants à approuver par le projet de loi sous rubrique, tout en tenant compte de l’expérience obtenue à travers l’EPER, instaure un réseau de registres nationaux qui dépasse sensiblement la portée de l’EPER. Ainsi, la liste de polluants répertoriés est étendue à 86 substances, la pollution tellurique est prise en considération à côté des pollutions aquatique et atmosphérique, les transferts de polluants et les rejets de sources diffuses sont pris en compte, la périodicité des notifications est annuelle et la participation du public à son extension et à sa modification est prévue.

Par conséquent, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 7 octobre 2004, concernant la création d’un registre européen des rejets et transferts de polluants et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil, vise à créer, au niveau de l’Union européenne, un registre des rejets et transferts de polluants sous forme d’une base de données électronique accessible

au public, en tenant compte des obligations issues du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants à approuver par le projet de loi sous rubrique.

La création d'un PRTR européen ne dispense pas les Etats membres, lorsqu'ils sont devenus Parties au Protocole, de mettre en place des PRTR au niveau national. Respectant le principe de subsidiarité, la proposition de la Commission laisse la conception de ces PRTR nationaux à la discrétion des Etats membres. Des considérations de respect du Protocole et de faisabilité devraient fortement inciter les Etats membres à veiller à la compatibilité de leurs PRTR nationaux avec le PRTR européen.

Le Conseil d'Etat approuve les buts visés par le Protocole qui devrait contribuer à responsabiliser les entreprises, à lutter contre la pollution et à améliorer l'accès du public à l'information transfrontière en matière d'environnement.

*

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ET DU PROTOCOLE

En ce qui concerne les différents articles du Protocole, le Conseil d'Etat tient à faire les observations qui suivent:

Les articles 4 et 5 dressent le cadre d'un système de registres des rejets et transferts de polluants ainsi que leurs conception et structure.

Le Conseil d'Etat note que la base légale d'un tel registre national est donnée par le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qui a la teneur suivante: „Les administrations compétentes se tiennent informées de l'évolution des meilleures techniques possibles. L'administration de l'Environnement est chargée de la mise à disposition d'éléments en vue de l'établissement d'un inventaire des principales émissions et sources responsables ainsi que de l'échange d'informations transfrontière“. Cette dernière phrase transpose en droit national l'article 15, paragraphe 3, de la directive 96/61/CE qui devra être supprimé conformément à l'article 21 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2004, concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil. Aussi, bien que ce règlement communautaire soit directement applicable, le Conseil d'Etat préconise-t-il d'inscrire la création d'un registre national des rejets et transferts de polluants dans le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

L'article 7 fixe les prescriptions en matière de notification pour les propriétaires ou exploitants des différents établissements concernés en fonction des activités indiquées à l'annexe I du Protocole, par rapport à une liste de polluants définie à l'annexe II du Protocole.

L'annexe I du Protocole équivaut pour sa plus grande partie à l'annexe II de la directive IPPC, reprise à l'annexe I intitulée „liste des établissements tombant dans le champ d'application de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution“ de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, exception faite d'installations industrielles destinées à la conservation du bois et des produits dérivés du bois au moyen de substances chimiques, de l'aquaculture intensive et d'installations destinées à la construction, à la peinture ou au décapage de bateaux déjà visées à l'annexe I du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

L'annexe II du Protocole définit une liste de polluants à prendre en compte. Cette annexe reprend 86 polluants et diffère de la liste EPER sur plusieurs points:

- 86 polluants sont pris en compte par rapport aux cinquante de la liste EPER, la plupart des autres correspondent à des pesticides qui ne sont plus commercialisés ni utilisés dans l'Union européenne.
- En ce qui concerne les milieux récepteurs, le sol est rajouté à côté de l'atmosphère et de l'eau.
- Les transferts de polluants et déchets sont notifiés.

Le Conseil d'Etat note que cette annexe a une autre finalité que l'annexe I de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés reprenant certains groupes de polluants de l'air et de l'eau sous l'intitulé „liste des principaux paramètres et substances polluantes à prendre en compte obligatoirement s'ils sont pertinents pour la fixation des valeurs limites d'émission“.

Le Conseil d'Etat préconise d'introduire une annexe IV dans la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés arrêtant la liste des rejets et transferts de polluants devant être notifiés dans le registre national à créer conformément à l'observation y relative ci-avant. Par ailleurs, cette annexe devra comporter l'obligation de notifier les polluants y visés dans le registre national.

L'article 7 laisse décider les Parties d'appliquer soit un seuil d'activité combiné à des seuils de rejets et de transferts, soit un seuil fondé sur le nombre d'employés et un seuil de fabrication, de transformation ou d'utilisation pour faire obligation au propriétaire ou exploitant d'un établissement visé à l'annexe I de soumettre les informations requises concernant les polluants et déchets dont les seuils prédéfinis ont été dépassés. La Communauté européenne a opté pour la première variante.

Les obligations des propriétaires ou exploitants des établissements visés en matière de collecte des données et contrôle de qualité tels que prescrits aux articles 7, 9 et 10 sont prévues dans l'article 13bis, paragraphe 3, de la loi modifiée du 10 juin 1999 précitée.

L'article 11 a trait à l'accès du public à l'information. Il prévoit la gratuité de l'accès au registre national, notamment au portail correspondant sur Internet. En outre, le registre devra pouvoir être consulté gratuitement par des moyens électroniques dans des lieux accessibles au public. Le projet de loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, transposant la directive 2003/4/CE, fixe le cadre légal de ces dispositions.

L'article 13 assure la participation du public à l'élaboration de registres nationaux des rejets et transferts de polluants. Cette participation du public n'est pas implicitement prévue dans la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de donner à cette participation une base légale explicite dans les dispositions concernant le registre national, à prévoir dans la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

L'article 20 prévoit la possibilité d'amender le Protocole. Les amendements proposés par une des Parties peuvent, à défaut d'un accord par consensus, être adoptés par la Réunion des Parties, par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes à la session. Tout amendement adopté entre en vigueur entre les Parties l'ayant ratifié, accepté ou approuvé le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception, par le Dépositaire, des instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation déposés par les trois quarts au moins de ceux qui étaient Parties au moment de l'adoption. L'amendement entre en vigueur à l'égard de toute autre Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt par ladite Partie, auprès du Dépositaire, de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'amendement. Il résulte de cette procédure que le pouvoir de décision quant à l'acceptation d'un éventuel amendement appartient à chacune des Parties ayant ratifié le Protocole. Etant donné que le caractère de ces amendements n'est pas explicitement défini, l'approbation de ces amendements doit être soumise à la Chambre des députés, conformément à l'article 37 de la Constitution.

Le texte du projet de loi, qui ne comporte qu'un article unique approuvant le Protocole, n'appelle pas d'observation.

Toutefois, le Conseil d'Etat signale qu'en cas d'adoption du projet de loi sous rubrique, une modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés s'imposera. Aussi suggère-t-il à titre principal de procéder aux adaptations nécessaires à apporter à ladite loi dans le cadre du projet sous avis en complétant son dispositif par un article 2 y relatif.

A titre subsidiaire, et à défaut d'apporter les modifications préconisées à la loi de 1999 dans le texte sous examen, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet à présenter dans un délai rapproché un projet de loi visant à apporter les modifications qui s'imposent à la prédite loi de 1999 aux fins d'éviter toute insécurité juridique en la matière.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES