

**Forum de l'Union européenne des Juges pour l'Environnement
2017**

**Questionnaire en matière de Changement climatique et de
Jugements**

Collège Merton, Oxford, 22 et 23 septembre 2017

Rapport national.
Luxembourg

Au Luxembourg, la loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, modifiée en dernier lieu par la loi 29 avril 2011, définit la notion de pollution de l'atmosphère et prévoit que des règlements grand-ducaux, pris sur avis du Conseil d'Etat, fixent les mesures à prendre en vue de surveiller, prévenir, réduire ou supprimer la pollution de l'atmosphère.

Elle prévoit des sanctions pénales en cas d'infraction à ses dispositions ainsi qu'à ses règlements d'exécution. Elle confère, entre autres, pouvoir aux fonctionnaires de l'Administration de l'Environnement et de l'Inspection du Travail, agissant en qualité d'officiers de police judiciaire, de rechercher et de constater les infractions.

En cas de pollution atmosphérique interdite, imminente ou consommée, le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la protection de l'environnement, peut prendre des mesures urgentes que la situation requiert et notamment prohiber l'utilisation d'appareils ou de dispositifs et interdire toute activité susceptible d'être à l'origine de cette pollution. Un recours contre la décision de confirmation prise par le ministre compétent est ouvert devant le tribunal administratif.

Le règlement grand-ducal du 29 avril 2011, pris en exécution de la prédite loi et 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, a institué un système d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air ambiant en fixant notamment des valeurs limites et des seuils d'alertes applicables pour les concentrations d'anhydride sulfureux et de dioxyde d'azote dans l'air ambiant. Ce

règlement prévoit l'établissement de plans relatifs à la qualité d'air et l'exécution des mesures y précisées afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible à atteindre.

Il prévoit également l'établissement de plans d'actions à court terme, lorsque dans une zone ou agglomération donnée, le niveau de polluants dépasse un ou plusieurs seuils d'alerte indiqués. Il prévoit enfin que le public et les organismes appropriés, tels que les organismes de protection de l'environnement, les associations de consommateurs (...) sont informés, de manière adéquate, à l'aide d'un média d'accès facile au public, et en temps utile, de la qualité de l'air ambiant, respectivement des plans relatifs à la qualité de l'air ainsi que du programme national institué.

Suite à l'observation du dépassement de la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans l'air ambiant à plusieurs emplacements critiques du territoire et de l'analyse des sources d'émission responsables, des mesures ont été prises en vue de l'élaboration d'un plan d'action pour réduire respectivement pour mieux réguler le volume du trafic individuel motorisé ainsi que pour réduire l'impact des voitures particulières diesel afin d'atteindre une réduction des niveaux en NO₂ dans l'air ambiant en dessous de la valeur limite annuelle. Un avant-projet du programme national a été élaboré par l'Administration de l'environnement en collaboration avec les différentes entités étatiques et communales concernées. En outre un workshop avec les communes a eu lieu le 30 juin 2016. Suite à la consultation publique, à partir du 31 mars 2017, le programme sera finalisé.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords conclus dans ce contexte ont également joué un rôle important dans le développement de la législation nationale.

Ainsi, la loi du 4 mars 1994 a porté approbation la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, signée à New-York le 9 mai 1992. La loi du 29 novembre 2001 a approuvé le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 dans lequel le Luxembourg s'était engagé à réduire de 28 % les émissions de gaz à effet de serre. La loi du 28 octobre 2016 a porté approbation de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le changement climatique.

Les lois des 18 juin 1981 et 24 juin 1987 ont porté approbation de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, faite à Genève le 13 novembre 1979 et de son Protocole relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants en Europe.

Le 24 décembre 1999, le Luxembourg a approuvé le Protocole à la prédite Convention relatif aux métaux lourds ainsi que le Protocole relatif aux polluants organiques persistants. Le 14 juin 2001, le Luxembourg a approuvé le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

La loi modifiée du 23 décembre 2004 ayant transposé la directive 2003/87/CE a établi un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Conformément à la directive, le Luxembourg a dû soumettre un plan national d'allocation de quotas (PNAQ). Dans sa décision du 5 septembre 2013, la Commission a approuvé les mesures nationales d'exécution du Luxembourg.

La loi modifiée du 23 décembre 2004 confère pouvoir aux officiers de police judiciaire et fonctionnaires de la Police grand-ducale pour rechercher et constater des infractions à ses dispositions et à ses règlements d'exécution. Elle prévoit des mesures administratives en cas non-respect de ses dispositions. Ces mesures sont susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif. Elle prévoit aussi des sanctions pénales en cas d'infraction à différentes dispositions de la loi.

La directive 2008/101/CE a, par ailleurs, intégré les activités aériennes dans le système de quotas d'émission à partir de 2012.

En dernier lieu est intervenu le règlement grand-ducal du 24 avril 2017. Ce règlement, pris en exécution de la directive no 2016/2284/UE, a pour objet la mise en place d'un système national pour la surveillance, l'évaluation et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques ainsi que pour la déclaration d'autres informations ayant trait au changement climatique et à la pollution atmosphérique. Le Ministre ayant

l'environnement dans ses attributions est « *l'entité nationale unique* ». Des experts sectoriels ont pour mission de calculer les émissions et absorptions sur base des règles édictées respectivement par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et le European Monitoring and Evaluation Programme (EMEP). Le point focal « *inventaire* » et le point focal « *projections* » soumettent, chacun en ce qui les concerne, à l'entité nationale unique, pour approbation, les projets d'inventaire (...), y compris les coûts afférents. Dès leur approbation, le point focal national notifie l'inventaire au secrétariat de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (*CCNUCC*), respectivement à celui de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (CPATLD) et à la Commission européenne.

En ce qui concerne la possibilité pour les ONG d'introduire des actions judiciaires, la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère prévoit que les associations agréées en application de l'article 43 de la loi modifiée du 11 août 1982, devenu l'article 63 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de loi du 21 juin 1976 et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.

Conformément à l'article 63 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, les associations d'importance nationale dont les statuts ont été publiés au Mémorial et exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre.

Il se dégage de ces différents textes législatifs et réglementaires que le Luxembourg n'a pas manqué de légiférer et d'exécuter les règlements et directives européennes.

En ce qui concerne la jurisprudence, il y a lieu de relever un arrêt récent rendu le 16 juin 2017 par la Cour Constitutionnelle de

Luxembourg dans le contexte d'un litige entre la société anonyme ARCELORMITTAL Rodange et Schiffange S.A. et l'ETAT du Grand-Duché de Luxembourg concernant la restitution de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Saisi d'un recours de la société ARCELORMITTAL tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'un arrêté rendu le 6 juin 2013 par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures ayant imposé à la requérante la restitution de 80.922 quotas d'émission de gaz à effet de serre pour le 31 juillet 2013, le tribunal administratif avait, par jugement du 17 décembre 2014, saisi la Cour Constitutionnelle de la question préjudicielle suivante :

« l'article 13, paragraphe 6 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dans la mesure où il permet au ministre compétent d'exiger la restitution sans indemnité totale ou partielle des quotas délivrés conformément à l'article 12, paragraphes 2 et 4 de la même loi, mais non utilisés, est-il conforme à l'article 16 de la Constitution consacrant le droit à la propriété privée? »

Constatant que l'effet utile de pareille question, dans le cas d'une loi portant transposition d'une directive de l'Union européenne en droit national, est notamment conditionné, en amont, par la vérification de la conformité de la loi de transposition au droit de l'Union européenne, la Cour Constitutionnelle avait, avant tout autre progrès en cause, saisi la Cour de Justice de l'UE de la question de la conformité de la disposition nationale litigieuse à la directive 2003/83/CE, ce plus particulièrement à l'économie du système d'échange des quotas y prévu, cette question s'étendant à celle de l'existence effective, voire, dans l'affirmative, de la qualification de la restitution de quotas délivrés, mais non utilisés, de même qu'à celle de la qualification éventuelle de biens de pareils quotas .

Par son arrêt du 8 mars 2017, la CJUE a retenu que la directive 2003/87/CE doit être interprétée en ce sens *« qu'elle ne s'oppose pas à une législation qui permet à l'autorité compétente d'exiger la restitution sans indemnité, totale ou partielle, de quotas non utilisés qui ont été indûment délivrés à l'exploitant, en conséquence de la violation par ce dernier de l'obligation d'informer en temps voulu l'autorité compétente de la cessation de l'exploitation d'une installation.*

Les quotas délivrés après qu'un exploitant a cessé les activités exercées dans l'installation concernée par ces quotas, sans en avoir informé au préalable l'autorité compétente, ne peuvent être qualifiés de « quotas » d'émission, au sens de l'article 3, sous a), de la directive 2003/87, telle que modifiée par le règlement no 2019/2009 ».

Suite à cet arrêt, la Cour Constitutionnelle a retenu que « la restitution exigée par l'autorité compétente sans indemnité, totale ou partielle, de quotas non utilisés et qui ont été indûment délivrés à l'exploitant, en conséquence de la violation par ce dernier de l'obligation d'informer en temps voulu l'autorité compétente de la cessation de l'exploitation d'une installation, le tout en application de l'article 13 , paragraphe 6 de la loi du 23 décembre 2004, issu de la transposition de l'article 7 de la directive 2003/87/CE, ne s'analyse pas en une expropriation d'un bien qui ferait partie intégrante du patrimoine de l'exploitant, mais simplement en un retrait de l'acte allouant des quotas, en raison du non-respect des conditions fixées respectivement par lesdites loi et directive, de sorte qu'aucune non-conformité à l'article 16 de la Constitution ne se trouve vérifiée dans cette mesure, pas plus que, selon l'analyse de la CJUE, une non- conformité à l'article 17 de la Charte ».

La Cour Constitutionnelle a partant décidé que les dispositions de l'article 13, paragraphe 6, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 ne sont pas contraires à l'article 16 de la Constitution.

Luxembourg, le 12 juillet 2017

Théa Harles-Walch
Premier Conseiller à la Cour d'appel de Luxembourg