

N° 4512⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1999-2000

PROJET DE LOI**portant approbation du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre
des Nations Unies sur les changements climatiques,
fait à Kyoto, le 11 décembre 1997**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(24.12.1999)

Par dépêche du 23 décembre 1998, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

En date des 2 avril et 21 mai 1999, l'avis de la Chambre de commerce et celui de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'Etat.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été approuvée par une loi du 4 mars 1994. Elle vise à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du système climatique. Ainsi les pays industrialisés se sont engagés à stabiliser pour 2000 les émissions de gaz à effet de serre au niveau constaté en 1990.

En mars 1995, la première réunion de la Conférence des Parties, tenue à Berlin, a dû reconnaître que le processus en cours est insuffisant et a dès lors entamé de nouvelles négociations afin de renforcer les engagements des pays développés par un protocole prévoyant de nouvelles mesures pour après l'an 2000.

La deuxième Conférence des Parties, à Genève en juillet 1996, a décidé de renforcer les actions de lutte contre le réchauffement climatique par la fixation d'engagements quantifiés juridiquement contraignants.

Ainsi, la troisième Conférence des Parties, qui s'est déroulée du 1er au 11 décembre 1997 à Kyoto au Japon, a adopté le Protocole dans lequel les pays industrialisés acceptent des engagements visant la réduction entre 2008 et 2012 de leurs émissions générales pour six gaz à effet de serre d'au moins 5% par rapport à leurs niveaux de 1990. Ce Protocole établit également l'échange des droits d'émissions, la mise en oeuvre conjointe entre les pays industrialisés et le mécanisme pour un développement propre, afin d'encourager la mise en place de projets de réduction d'émissions conjoints entre pays industrialisés et pays en voie de développement.

C'est ainsi qu'en juin 1998, la Communauté européenne et ses 15 Etats membres se sont engagés à réduire leurs émissions de 8%. La contribution du Luxembourg dans cet accord global est, avec une réduction de 28% de ses émissions par rapport à l'année 1990, la plus importante de tous les pays de la Communauté européenne.

Cette démarche des autorités luxembourgeoises est critiquée par la Chambre de commerce qui, dans son avis du 22 mars 1999, estime notamment que des objectifs plus prudents auraient dû être adoptés et pu être atteints (p.ex. par des accords volontaires entre les acteurs luxembourgeois) sans mettre en péril le développement des activités industrielles dans son ensemble, par une limitation des quantités absolues des émissions permises. En effet, s'il est vrai que le passage dans l'industrie sidérurgique de la filière classique à la filière électrique a engendré une réduction sensible des émissions des gaz à effet de serre dans le secteur industriel, il n'en est pas moins vrai que les émissions ont progressé dans le secteur

du transport et dans le secteur domestique. Il s'y ajoute qu'au Luxembourg le poids dans le bilan total des émissions d'une seule entreprise peut être considérable en raison de notre territoire national réduit.

Malgré ces critiques, la Chambre de commerce marque son accord au projet de loi qui, il est vrai, n'a pour objet que l'approbation du Protocole de Kyoto.

Le Conseil d'Etat approuve les buts visés par le Protocole. En ce qui concerne les articles 20 et 21 du Protocole relatifs aux amendements au Protocole, le Conseil d'Etat tient toutefois à faire les observations qui suivent:

L'article 20 prévoit des amendements au Protocole qui, pour être valables, doivent être adoptés à une session ordinaire de la Conférence des Parties par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes. Selon le paragraphe 7 de l'article 21, il en est de même pour les amendements aux annexes A et B.

Selon le paragraphe 4 dudit article 20, ces amendements au Protocole ou aux annexes A et B entrent en vigueur à l'égard des Parties l'ayant accepté le quatre-vingt-dixième jour qui suit le dépôt des instruments d'acceptation des trois quarts au moins des Parties au présent Protocole. De l'avis du Conseil d'Etat cette procédure implique donc, conformément à l'article 37, alinéa 1 de la Constitution, l'approbation de ces amendements par la Chambre des députés.

L'article 21, paragraphe 5, dispose cependant que toute annexe ou tout amendement à une annexe, autre que l'annexe A ou B, qui a été adopté à une session ordinaire de la Conférence des Parties, entre en vigueur à l'égard de toutes les Parties au Protocole six mois après la date à laquelle le dépositaire leur en a notifié l'adoption, exception faite des Parties qui, dans l'intervalle, ont notifié par écrit au dépositaire qu'elles n'accepteraient pas l'annexe ou l'amendement en question.

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 et non à un organe ou une autorité internationale, supranationale, ou encore à plusieurs Etats agissant collectivement.

La question se pose dès lors de savoir si le pouvoir législatif peut consentir dès maintenant à ce que l'exécutif approuve ou rejette de tels amendements au Protocole.

Compte tenu du paragraphe 1er de l'article 21 de la Convention, qui dispose que des annexes supplémentaires, et donc par conséquent les amendements à ces annexes, se limitent à des listes, formules et autres documents descriptifs de caractère scientifique, technique, procédural ou administratif, le Conseil d'Etat estime que l'approbation anticipée est constitutionnellement valable étant donné que les limites de l'assentiment sont tracées avec la précision requise pour que le pouvoir législatif puisse exercer son pouvoir de contrôle en parfaite connaissance de cause.

Il est bien entendu que la teneur de ces amendements ne pourra pas être en contradiction avec le texte même du Protocole. Si tel était le cas, l'article 37 de la Constitution serait vidé de sa substance et le Gouvernement devrait se prononcer contre un tel amendement, tant que le pouvoir législatif n'y aurait pas donné son approbation.

Le Conseil d'Etat, sous ces réserves, peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis, dont l'article unique, qui ne fait qu'approuver le Protocole de Kyoto, ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 décembre 1999.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Paul BEGHIN