

N° 5327³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**établissant un système d'échange de quotas d'émission
de gaz à effet de serre**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.6.2004)

Par dépêche du 1er avril 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que le texte de la directive 2003/87/CE à transposer.

Le Conseil d'Etat a également pris connaissance du plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre du 6 avril 2004, élaboré sur la base des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre définies dans la décision 2004/156/CE de la Commission européenne du 29 janvier 2004 et qui donne déjà suite aux obligations qui découlent de la directive 2003/87/CE à transposer par le présent projet de loi.

Les avis de la Chambre d'agriculture ainsi que des Chambres des employés privés et de travail sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêches respectivement en dates des 28 avril et 24 mai 2004.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet d'instaurer pour certaines entreprises un système d'autorisation pour émettre des gaz à effet de serre, prévoyant l'obligation de détenir des quotas équivalant aux émissions effectives ainsi que la possibilité d'échange de quotas au sein de l'Union européenne. Ultérieurement, des accords à établir par l'Union européenne sont censés étendre l'échange de quotas à des pays tiers.

Le principe de quotas négociables n'est pas nouveau. Il est déjà mis en pratique dans le cadre de la politique environnementale (Protocole de Montréal), de la politique agricole commune (quotas laitiers) et de la politique de la pêche (quotas de capture de poissons).

L'échange de quotas d'émission est un système qui alloue des quotas aux entreprises pour leurs émissions de gaz à effet de serre en fonction du plan national d'allocation. Ce système a la prétention d'être rentable et pratique, tout en respectant les obligations environnementales, puisqu'il permet aux entreprises individuelles de produire un taux d'émission supérieure à leurs quotas, à condition qu'elles trouvent des entreprises qui produisent moins d'émissions et leur revendent leurs quotas. Ce système favoriserait également le développement de nouvelles technologies, car le profit retiré de la revente de droits d'émission inciterait les entreprises à développer et à utiliser des technologies nouvelles visant à réduire la production de gaz à effet de serre. De plus, un système communautaire de droits d'émission mènerait à un prix unique pour l'échange de quotas entre les entreprises qui serait compatible avec le bon fonctionnement du marché intérieur.

Les entreprises des secteurs suivants sont visées: les installations de production d'électricité avec une puissance calorifique de combustion supérieure à 20 MW, les raffineries, l'industrie de l'acier, la production de verre, la production de ciment, l'industrie du papier. Au Luxembourg, 19 entreprises tombent actuellement sous le champ d'application du projet sous avis. Elles produisent à peu près un tiers des

gaz à effet de serre, à savoir les gaz suivants: dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), oxyde nitreux (N₂O), hydrofluorocarbones (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC) et hexafluorure de soufre (SF₆).

Par ces nouvelles mesures, le Luxembourg, de concert avec les autres Etats membres de l'Union européenne, entend répondre aux obligations découlant du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, approuvé par le législateur luxembourgeois par la loi du 29 novembre 2001 et par l'Union européenne par décision du Conseil du 25 avril 2002.

La Communauté européenne s'est engagée à réduire de 8% ses émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 par rapport aux taux enregistrés en 1990. Le Luxembourg s'est engagé pour sa part à réduire ses émissions de CO₂ de 28% jusqu'en 2012.

En effet, le Luxembourg fait partie des pays avec les émissions de CO₂ par personne les plus élevées du monde. Cette production élevée a été longtemps conditionnée par la consommation de charbon dans l'industrie sidérurgique. Malgré la réduction de la consommation de charbon, le Luxembourg est toujours en tête du classement européen des émissions spécifiques de CO₂. La croissance de la vente et de la consommation de carburants ayant doublé en dix ans (responsable de la moitié des émissions de CO₂) ainsi que la centrale gaz-vapeur à Esch/Alzette (dont les bienfaits climatologiques ne sont pas pris en considération au niveau international) ont annihilé en grande partie le bonus résultant de la transformation des aciéries.

Malgré les efforts entrepris et afin de pouvoir respecter les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto, les autorités estiment qu'à partir de l'année 2012, le Luxembourg devra acquérir les droits pour émettre 3 millions de tonnes de gaz à effet de serre supplémentaires.

Le Conseil d'Etat, tout en approuvant les mesures inscrites au présent projet de loi qui visent exclusivement quelques grandes entreprises, invite les autorités à stimuler également les efforts des particuliers en matière d'utilisation des transports publics et de logement à faible consommation énergétique pour devoir recourir le moins possible, dès 2012, aux mécanismes d'échange très critiqués. Car un afflux trop grand de crédits d'émission en provenance des pays en développement risquerait de s'avérer un frein à la lutte contre l'effet de serre sur le plan mondial et au développement des pays du Sud.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Compte tenu du fait que le projet de loi entend, en plus d'établir un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, modifier la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et afin de faciliter les recherches juridiques ultérieures, le Conseil d'Etat recommande de lire l'intitulé comme suit:

„Projet de loi établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.“

Article 1er

Sans observation.

Article 2

A l'article 2, il peut être fait abstraction du paragraphe 2, la législation sur les établissements classés étant en tout état de cause applicable, sauf dérogations particulières.

Article 3

Le Conseil d'Etat suggère de compléter la lettre k) *in fine* par l'adjonction des termes „ci-après dénommé le ministre“. Il conviendrait en conséquence de remplacer dans l'ensemble du dispositif la référence à l'„autorité compétente“ par celle au „ministre“.

Article 4

Le paragraphe 2 de l'article 4 prévoit qu'un règlement grand-ducal pourra modifier les annexes en vue de les adapter à l'évolution de la législation de l'Union européenne en la matière. Compte tenu du

fait qu'on se situe dans le cadre d'une matière réservée à la loi, à savoir la liberté de commerce et d'industrie, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, la suppression du paragraphe 2. En effet, seule la loi au sens formel peut restreindre cette liberté. Il en découle que les modifications des annexes ne pourront se faire que par la voie législative.

Article 5

L'article 5 entend instaurer un comité d'accompagnement composé de représentants du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, du ministère de l'Economie, du ministère de l'Environnement, du ministère des Finances et du ministère des Transports auprès de l'autorité compétente en la matière, à savoir le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Le Conseil d'Etat observe avec une réticence marquée une prolifération incontrôlée des comités interministériels institués en toute matière par la loi.

Il se permet de douter du fonctionnement efficace de tels organismes composés de nombreux hauts fonctionnaires. Aucune disposition légale n'empêche la réunion de plusieurs fonctionnaires en dehors de toute base légale spécifique, si une telle réunion s'avère utile et nécessaire.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence la suppression pure et simple de l'article 5.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat de remarquer que l'intitulé de l'article ne cadre pas avec son contenu. En effet, l'intitulé vise l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre, alors que la lecture du texte fait accroire qu'est visée l'autorisation même d'exploiter des installations visées à l'annexe I. Afin d'éviter toute équivoque, le Conseil d'Etat suggère de libeller l'article 6 comme suit:

„Art. 5.– Autorisation d'émettre des gaz à effet de serre

A partir du 1er janvier 2005, pour toute installation se livrant à une activité visée à l'annexe I, l'exploitant est soumis à une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre.“

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Aux lettres b) et c), les termes „annexe I“ sont à remplacer par ceux de „annexe II“.

Articles 8 et 9 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

La première phrase du paragraphe 1er est à compléter dans le sens que l'élaboration du plan national d'allocation de quotas se fait sur base des critères définis à l'annexe III.

Le Conseil d'Etat constate que la directive à transposer prévoit au niveau national une procédure de consultation. Dans cette optique, il s'agit donc effectivement d'un projet de plan d'allocation. Au niveau communautaire, il s'agit d'une simple procédure d'information à l'égard de la Commission, de sorte qu'il conviendrait alors de se référer au plan d'allocation.

Etant donné par ailleurs que les paragraphes 2 et 3 concernent surtout les obligations du Luxembourg envers la Commission européenne, il convient d'en faire abstraction, sauf pour les deuxième et troisième phrases du paragraphe 3 qui pourraient utilement être intégrées dans le paragraphe 1er qui deviendra le seul alinéa de l'article sous examen.

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne l'allocation et la délivrance de quotas et revêt de ce fait un caractère particulièrement sensible. Il est d'autant plus regrettable que l'article ne définisse pas les critères selon lesquels l'autorité compétente fixe la quantité de quotas à attribuer à l'exploitant des installations visées. Le plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre du 6 avril 2004 décrit la procédure d'allocation ainsi que la formule mathématique y relative et mentionne que le mode de calcul se fait en conformité avec les „monitoring and reporting guidelines“ de la Commission européenne. Le Conseil

d'Etat regrette en tout état de cause qu'il n'ait pu prendre connaissance des dites „monitoring and reporting guidelines“. Pour éviter tout reproche d'arbitraire, le Conseil d'Etat insiste soit sur l'ajout formel des critères en question dans le texte même de la loi en projet, soit sur l'intégration de la référence à ce texte communautaire, ceci en fonction de la nature juridique du document en question.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat, constatant qu'il n'y a pas de différence entre les dispositions des paragraphes 2 et 3, propose de les regrouper sous un seul paragraphe 2 qui se lira *in limine* „Quatre mois après le début de chaque période de cinq ans ...“.

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Etat donné que la Commission européenne a déjà élaboré les lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, visées par cet article dans la décision 2004/156/CE du 29 janvier 2004, il convient de remplacer les deux premières phrases du paragraphe 1er par la référence à cette décision.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne l'accès à l'information du public, sous réserve des restrictions prévues par la loi (5217) du ... concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Comme il s'agit d'un texte actuellement engagé dans la procédure législative, il conviendra d'adapter, le cas échéant, la référence aux articles et paragraphes en fonction de la version qui sera définitivement adoptée par le législateur.

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

En ce qui concerne les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er de l'article 18, le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit d'injonctions qui ne s'appliquent qu'à la seule administration compétente et n'ont de ce fait aucune répercussion sur les administrés. Les dispositions en question étant superfétatoires, il peut en être fait abstraction.

Articles 19 et 20

Ces articles ont trait aux constatations d'infractions, aux pouvoirs et prérogatives de contrôle et sont une copie conforme des dispositions prévues par la loi sur les établissements classés. Tout en reconnaissant l'utilité de telles dispositions, le Conseil d'Etat recommande vivement de s'en tenir au droit commun en la matière, de sorte que seuls les officiers de police judiciaire et les agents de la Police grand-ducale seraient chargés de la recherche et de la constatation des infractions dans le respect des dispositions du Code d'instruction criminelle.

Quant à l'alinéa 5 de l'article 19, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à ses observations émises dans le cadre de ses avis du 30 mars 2004 relatifs au projet de loi (5125) sur les transports publics et du 16 mars 2004 sur le projet de loi (5229) relatif à la concurrence.

Dans l'optique d'un retour au droit commun, les articles 19 et 20 seraient par conséquent à supprimer.

A titre tout à fait subsidiaire, le Conseil d'Etat propose, au cas où les auteurs du projet entendraient néanmoins maintenir les articles 19 et 20, de les réunir un seul article qui serait libellé comme suit:

„Art. ...– Constatation des infractions et pouvoirs de contrôle

1. Les officiers de police judiciaire et les fonctionnaires de la Police grand-ducale sont chargés de la recherche et de la constatation des infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

2. Ils peuvent accéder à tous locaux, terrains ou installations à usage professionnel, prendre ou obtenir la communication des livres, factures et tous autres documents professionnels et en prendre copie, recueillir, sur convocation ou sur place, les renseignements et justifications.

3. Ils peuvent en outre prélever des échantillons aux fins d'analyser la quantité des émissions de gaz à effet de serre visés à l'annexe II.

Ces échantillons sont pris contre délivrance d'un accusé de réception. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise à l'exploitant de l'établissement ou au détenteur pour le compte de celui-ci, à moins que l'exploitant ou le détenteur n'y renoncent expressément.

4. Hormis les cas de flagrant délit, ils ne peuvent procéder aux perquisitions en tous lieux, ainsi qu'à la saisie de documents, qu'en vertu d'un mandat délivré par le juge d'instruction."

Article 21 (18 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait aux sanctions administratives et répond, tout comme l'article 22 relatif aux sanctions pénales, aux exigences de la directive qui dispose qu'„il convient que les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations de la présente directive et qu'ils en assurent la mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives“.

Pour ce qui est du paragraphe 1er, le Conseil d'Etat est à se demander quelles seraient les infractions visées aux articles 7, 13 paragraphe 1er et 16 du projet. Compte tenu de l'imprécision que constitue le simple renvoi à certains articles du projet, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, que soient précisées les incriminations pour répondre aux exigences de l'article 12 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat de noter encore qu'il n'existe pas de paragraphe 3 à l'endroit de l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne le premier tiret du paragraphe 1er, qui consiste à impartir un délai à l'exploitant pour se conformer aux dispositions requises, le Conseil d'Etat estime qu'il convient de prévoir un délai maximal afin de garantir le caractère normatif de cette disposition et d'éviter tout arbitraire en la matière.

Pour ce qui est du paragraphe 6, le Conseil d'Etat estime que les sanctions administratives devraient systématiquement être levées lorsque l'exploitant n'est plus en infraction, de sorte que les termes „peuvent être levées“ seraient à remplacer par ceux de „sont levées“.

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte tel que proposé qui ne répond pas au principe de la légalité des incriminations en ce que ces dernières, et plus particulièrement celles visées aux articles 7, 13 paragraphe 1er et 16 ne sont pas déterminées avec la précision requise.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat à déjà fait observer que l'article 15 ne comporte pas de paragraphe 3.

Finalement, pour ce qui est de la dernière phrase de l'article 22, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit des articles 19 et 20.

Article 23 (20 selon le Conseil d'Etat)

Etant donné que les auteurs du projet n'entendent procéder qu'à une seule modification, l'intitulé de l'article sous examen devrait en tenir compte et s'énoncer au singulier.

Annexes

Les annexes, qui constituent une reprise littérale de celles de la directive 2003/87/CE à transposer, n'appellent pas d'observation. Il conviendra toutefois de veiller, le cas échéant, à adapter les références aux articles concernés du projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 juin 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

