

N° 4701³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, fait à Göteborg, le 30 novembre 1999

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(14.11.2000)

Par dépêche du 18 juillet 2000, 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 du Commerce extérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que du texte du protocole à approuver. Le texte du Protocole est suivi de neuf annexes qui en font partie intégrante.

L'avis de la Chambre d'agriculture, sans observation particulière, a été communiqué au Conseil d'Etat par lettre du 17 octobre 2000. L'avis de la Chambre de commerce lui a été transmis par dépêche du 8 novembre 2000.

Le protocole à approuver se situe dans le cadre de la Convention internationale sur la pollution transfrontière de l'air à grande distance telle qu'elle a été adoptée à Genève le 13 novembre 1979. Cette dernière a fait l'objet de la loi d'approbation du 18 juin 1981. En outre, le protocole sous avis vise à compléter la Convention-cadre sur le changement climatique du 9 mai 1992, approuvée par la loi du 4 mars 1994.

Le huitième protocole qui fait l'objet du projet de loi sous avis concerne les dioxydes de soufre, les oxydes d'azote, les composés organiques volatils ainsi que l'ammoniac, tous agents responsables de l'acidification et de l'eutrophisation atmosphérique ainsi que de l'augmentation de l'ozone troposphérique, dont les effets nuisibles pour la santé des personnes et de l'environnement sont désormais connus. Les protocoles antérieurs, faisant l'objet des lois d'approbation respectivement du 17 juin 1987, du 31 juillet 1990, du 29 juillet 1993 et du 26 avril 1996, visaient déjà à réduire les émissions de soufre, d'oxydes d'azote et des composés organiques volatils. Or, les charges critiques en deçà desquelles, dans l'état actuel des connaissances, il n'y a pas d'effets nocifs importants sur l'homme et l'environnement, sont toujours dépassées. Le nouveau protocole a donc pour objet de réduire au minimum les dépassements des niveaux critiques pouvant avoir des effets nocifs directs en fixant des plafonds d'émission pour les sources mobiles et fixes, nouvelles et existantes, ainsi que pour les sources agricoles.

L'approche du Protocole se veut novatrice dans le sens où il veut ramener les émissions concernées à un niveau écologique viable, en adoptant une approche multipolluants et multieffets, liant les critères scientifiques (les meilleures techniques disponibles) aux critères économiques (rapport coût/efficacité).

Parmi les mesures directes et indirectes envisagées pour arriver en l'an 2010 aux objectifs nationaux, fixés dans l'Annexe II, figurent

- la mise en place d'un système de transport moins polluant;
- la promotion d'investissements visant une réduction des polluants concernés;
- l'utilisation de sources d'énergie renouvelables;
- la promotion d'une meilleure gestion des déchets;
- l'appui de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement;

– la diffusion de et l'accès à l'information pour le grand public, concernant entre autres les valeurs d'émission nationales, les progrès annuels accomplis et la concentration des polluants concernés.

Comme instruments de promotion concrets, le Protocole prévoit des incitations financières sous forme de subventions ou d'exonération fiscale, ainsi que l'appui par une assistance technique, ceci devant favoriser avant tout l'application de programmes volontaires pour arriver aux buts poursuivis.

L'impact pour le Luxembourg se retrouve dans l'Annexe II et vise une réduction d'émission de 73% de soufre, de 52% d'oxydes d'azote et de 55% de composés organiques volatils d'ici l'an 2010. Quant à la réduction de l'émission d'ammoniac, le Conseil d'Etat constate qu'aucune réduction n'est prévue dans ce domaine. Comme l'exposé des motifs reste muet à ce sujet, le Conseil d'Etat se demande si le Luxembourg ne compte pas mettre en pratique les mesures décrites dans l'Annexe IX afin de maîtriser les émissions d'ammoniac de sources agricoles.

Le Protocole prévoit que des amendements peuvent être proposés soit au Protocole même, soit à une de ses annexes. Quant à la procédure prévue en vue de la modification du Protocole, il faut noter que *l'article 13, paragraphe 3* dispose que tout amendement au Protocole doit être accepté pour entrer en vigueur à l'égard des Etats parties. Aux termes de l'article 37 de notre Constitution, ce type d'amendement nécessite donc l'intervention du législateur.

En outre, les *paragraphes 4 et 5* du même article prévoient une procédure spécifique permettant d'apporter des amendements aux annexes du Protocole. Aux termes de cette procédure, un tel amendement entrera en vigueur à l'égard de toutes les Parties, qui n'ont pas communiqué, dans le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de la communication par le Secrétaire exécutif de la Commission, de notification comme quoi elles ne pourraient accepter l'amendement proposé. L'Etat qui a ainsi clairement fait savoir qu'il n'est pas d'accord avec cet amendement n'y sera pas lié. La question se pose dès lors si le pouvoir législatif peut consentir dès maintenant à ce que l'exécutif approuve ou rejette de tels amendements. Compte tenu du fait que les annexes ont un caractère purement technique, l'objet et le champ d'application de leurs modifications sont aux yeux du Conseil d'Etat suffisamment circonscrits pour que l'approbation anticipée soit constitutionnellement valable, les limites de l'assentiment étant tracées avec la précision requise pour que le pouvoir législatif puisse exercer son pouvoir de contrôle en parfaite connaissance de cause.

En ce qui concerne la procédure d'amendement visée au *paragraphe 6* de l'article 13 du Protocole, le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit également d'une clause d'approbation anticipée. Dans la mesure en effet où l'Organe exécutif se compose de tous les Etats parties à la Convention de 1979 et que les ajustements à l'annexe II doivent être adoptés par consensus, il ne peut s'agir d'un cas de dévolution de puissance souveraine, mais d'une situation identique à celle visée aux paragraphes 3 et 4 du prédit article.

Le Conseil d'Etat reste convaincu que des amendements au Protocole et aux annexes pourraient dans certains cas avoir des conséquences importantes pour le Luxembourg, et notamment pour les entreprises concernées par la Convention et la législation luxembourgeoise relative à la protection de l'environnement. Une certaine prudence reste par conséquent de mise et il faut estimer que le Gouvernement devrait avoir recours aux possibilités offertes par les paragraphes 3, 4 et 6 de l'article 13 du Protocole chaque fois que le caractère trop général d'un amendement imposera l'intervention du législateur.

*

Le texte de l'article unique du projet de loi sous avis ne donne pas lieu à observation.

Sous le bénéfice des observations et réserves qui précèdent, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi qui a été soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 novembre 2000.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Raymond KIRSCH