

N° 5510⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**relative aux mécanismes de projet du Protocole de Kyoto
et modifiant la loi du 23 décembre 2004**

- 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;**
- 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto;**
- 3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.12.2005)

Par dépêche du 30 septembre 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 de l'Environnement. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique ainsi que le texte de la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto.

Les avis de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêche du 4 novembre 2005 alors que l'avis de la Chambre d'agriculture lui a été communiqué par dépêche du 30 novembre 2005.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La directive à transposer en droit luxembourgeois vise à approfondir les liens entre le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, d'une part, et les mécanismes inscrits dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), faite à New York le 9 mai 1992, ainsi que dans le Protocole à la CCNUCC, fait à Kyoto le 11 décembre 1997, d'autre part. Le Luxembourg a approuvé la CCNUCC par la loi du 4 mars 1994 et le Protocole dit de Kyoto par celle du 29 novembre 2001.

Les Parties définies à l'annexe I du Protocole de Kyoto se réunissent régulièrement, la onzième conférence ayant lieu à Montréal, du 28 novembre au 9 décembre 2005.

La directive 2004/101/CE, que le présent projet de loi vise à transposer, tient compte des décisions adoptées lors de ces réunions.

Les mécanismes visant à réduire les émissions de CO₂ sont:

1. l'échange de droits d'émission;
2. la mise en œuvre conjointe (MOC) réalisée par des projets dans les pays de l'OCDE et les pays à économie de transition; aux activités de projets MOC correspondent les unités de réduction d'émissions (URE);

3. les mécanismes de développement propre (MDP) sont mis en œuvre par des projets dans les pays en développement; aux activités de projets MDP correspondent les réductions d'émissions certifiées (REC).

C'est dans cet amas d'abréviations qu'introduit le projet de loi à aviser. Le Conseil d'Etat est à se demander dans ce contexte s'il est dans l'intérêt des administrés de procéder tous azimuts par voie d'abréviations.

La mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission a débuté le 1er janvier 2005. Les trois premières années constitueront une phase préliminaire, alors que durant la période allant de 2008 à 2012, le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 28%. Le plan national d'allocation de quotas couvrant l'année 2005 prévoit que le Luxembourg devra, à côté des réductions à réaliser, acquérir des réductions équivalant à quelque trois millions de tonnes de CO₂ par an à titre de compensation pour atteindre cet objectif.

Ce commerce coûtera donc cher au contribuable. Ainsi, le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, créé par la loi du 23 décembre 2004, avait à sa disposition 5.000.000 d'euros en 2005; le double est prévu pour l'année 2006.

Quant à l'appréciation du bien-fondé des mesures envisagées, le Conseil d'Etat renvoie à ses avis des 8 juin 2004, 28 septembre 2004 et 7 décembre 2004 relatifs au projet de loi (No 5327) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et notamment à sa conclusion principale d'alors:

„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.“

Etant donné que le Luxembourg s'est engagé par convention internationale à réduire de 28% ses émissions de CO₂ et ce jusqu'en 2010, le Conseil d'Etat estime qu'il est urgent d'établir un état des lieux en matière d'émissions de CO₂ et de planifier les efforts domestiques à moyen terme afin d'atteindre le but fixé.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Observation liminaire

D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu des règles de légistique formelle communément admises il s'agit de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, numéroté en chiffres cardinaux arabes. Aussi l'article unique du projet sera-t-il à scinder en conséquence.

Il donne pareillement à considérer qu'il s'agira à chaque occurrence de se référer à des *lettres* a), b), c) etc. au lieu de parler de *points*.

Article unique

Par les lettres a), b) et c) du projet sous avis, les définitions relatives aux „activités de projet“, „URE“ et „REC“ sont ajoutées à la loi du 23 décembre 2004. Le Conseil d'Etat propose de regrouper ces trois modifications sous un article 1er qui se lira comme suit:

„Art. 1er. L'article 3 de la loi du 23 décembre 2004

1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;
2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto;
3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est complété par les lettres m), n) et o) libellées comme suit:

„m) ...

n) ...

o) ...“

La lettre d) du projet qui deviendra l'article 2 s'introduira comme suit:

„**Art. 2.** L'article 10, paragraphe 1er de la même loi est complété par un deuxième alinéa formulé comme suit:

„...“

Pour ce qui est du texte proposé, le Conseil d'Etat suggère de supprimer la dernière phrase qui n'apporte pas de précisions par rapport à la première phrase du point 3 du nouvel article 12*bis* et dont le libellé est conforme à la directive.

Sous la lettre e) (article 3 selon le Conseil d'Etat), il est précisé à l'endroit des paragraphes 1er et 2 du nouvel article 12*bis* que „le Ministre délivre et restitue immédiatement“ un quota en échange d'une REC ou d'une URE. Le Conseil d'Etat insiste à ce que cette notion pour le moins vague soit explicitée, tant pour ce qui est de l'acte administratif à poser que pour ce qui concerne le délai à l'échéance duquel celui-ci doit être intervenu.

Par ailleurs, à l'endroit du paragraphe 2 du nouvel article 12*bis* à insérer il convient de se référer au paragraphe 1er et non au paragraphe 2 de l'article 12, pour assurer une transposition correcte de la directive.

En ce qui concerne le paragraphe 3 du même article, le Conseil d'Etat note que le texte prévu constitue bien plus une copie malencontreuse de la disposition communautaire que d'en assurer la transposition en droit national interne. Aussi convient-il de formuler la lettre a) de celui-ci comme suit:

„a) sauf que les exploitants doivent s'abstenir d'utiliser les REC ou les URE générées par des installations nucléaires dans le système institué par la présente loi pendant la période visée à l'article 12, paragraphe 1er et la première période de cinq années visée à l'article 12, paragraphe 2,
et“.

A la lettre f) (qui deviendra l'article 4), le Conseil d'Etat suggère de supprimer le paragraphe 4 du nouvel article 12*ter* pour ne contenir des obligations qu'à l'égard du seul ministre en cas de participation d'entités privées ou publiques à des activités de projet.

Quant au paragraphe 5 du nouvel article 12*ter* traitant de la production d'hydroélectricité, le Conseil d'Etat estime qu'il est superfétatoire et qu'il suffirait de toute façon de se référer à la législation sur les établissements classés. A titre subsidiaire et au cas où les auteurs du projet de loi entendraient néanmoins maintenir ledit paragraphe, il se recommanderait en tout état de cause, d'une part, d'énumérer avec précision les critères et lignes directrices internationaux pertinents visés et, d'autre part, de faire abstraction de la référence au rapport final 2000 de la Commission des barrages, référence qui n'a aucune valeur normative.

La lettre g) (article 5 selon le Conseil d'Etat) n'appelle pas d'observation, sauf que d'un point de vue purement formel il y a lieu de supprimer la conjonction „et“, au milieu de la disposition, en écrivant correctement „... d'émettre des gaz à effet de serre qui sont détenus ...“.

Aux lettres h) et i) (article 6 selon le Conseil d'Etat), le liminaire se lira comme suit:

„**Art. 6.** A l'article 22, paragraphe 2, alinéa 3, point 2, les lettres b) et c) sont remplacées comme suit:

„b) ...

c) ...“

A la lettre j) (article 7 selon le Conseil d'Etat), les auteurs du projet de loi entendent déroger à l'article 14 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics avec l'argument suivant: „*Il y a lieu d'éviter que le versement d'avances, lié à la négociation de contrats relatifs à des marchés ayant trait aux mécanismes de Kyoto, ne soit mis en échec par application de la limite ultime de 45% prévue par la législation sur les marchés publics pour ce qui est des avances à concéder pour un contrat.*“ Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la dérogation envisagée. Il donne toutefois à considérer s'il ne conviendrait pas, aux fins d'éviter tout abus, de fixer un pourcentage maximal du montant total estimé d'un marché au-delà duquel aucune dérogation n'est possible. Il recommande par ailleurs, pour des raisons de lisibilité, de reformuler le nouvel alinéa 4 de l'article 22 comme suit:

„Par dérogation à l'article 14 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, les avances concédées par le fonds peuvent excéder quarante pour cent du montant estimé du marché.“

Pour ce qui est de la lettre k) (article 8 selon le Conseil d'Etat), il se recommande de ne pas reprendre du texte communautaire à transposer une notion juridique inconnue du droit luxembourgeois, en l'occurrence celle d'„interlocuteur“. Par ailleurs, il convient de préciser que le ministre de l'Environnement est l'autorité nationale compétente au sens des articles 6 et 12 du Protocole de Kyoto. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de libeller le nouvel article *22bis* comme suit:

„Art. 22bis. Autorité nationale

Le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est l'autorité nationale compétente au sens des articles 6, paragraphe 1er, lettre a) et 12 du Protocole.“

En ce qui concerne la lettre l) (article 9 selon le Conseil d'Etat), l'article 24 à introduire dans la législation actuelle devra se lire comme suit:

„Art. 9. La même loi est complétée par un article 24 libellé comme suit:

„Art. 24. Intitulé abrégé

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre“.“ “

La lettre m) (article 10 selon le Conseil d'Etat) vise à compléter l'annexe III par un point 12 nouveau. Le Conseil d'Etat donne à considérer que la deuxième phrase de ce point 12 est sans valeur normative et est dès lors à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 décembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES