

N° 6547⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**dérogeant temporairement à la loi modifiée du 23 décembre
2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission
de gaz à effet de serre**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(3.7.2013)

La Commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Marcel OBERWEIS, Rapporteur; MM. Eugène BERGER, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Mme Marie-Josée FRANK, MM. Camille GIRA, Ali KAES, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Ben SCHEUER et Serge URBANY, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures le 4 mars 2013. Il était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre des Salariés a remis le 8 mars 2013 son avis relatif au projet de loi sous rubrique et la Chambre de Commerce en date du 6 mai 2013.

L'avis du Conseil d'Etat date du 30 avril 2013.

Lors de la réunion du 17 avril 2013, la Commission du Développement durable a désigné Monsieur Marcel Oberweis comme rapporteur du projet de loi. Elle a entamé l'examen du texte du projet de loi et de l'avis de la Haute Corporation y afférent le 22 mai 2013 et a adopté une série d'amendements parlementaires suite à cet avis en date du 4 juin 2013.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat en relation avec ces amendements est parvenu à la Chambre le 18 juin 2013 et a été analysé par la Commission du Développement durable en date du 26 juin 2013.

Le présent rapport a été adopté le 3 juillet 2013.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi vise à déroger temporairement au régime d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour ce qui est des vols à destination et en provenance d'aérodromes situés dans des pays hors de l'Union européenne. Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre des efforts du Parlement européen et du Conseil afin d'établir un mécanisme de marché mondial des émissions dans le secteur de l'aviation.

Le projet de loi a pour objet de transposer la décision n° 377/2013/UE du Parlement européen et du Conseil dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté. Cependant, au regard de la durée de la procédure législative, dans un souci de célérité et étant donné l'importance de ces mesures pour les

exploitants d'aéronefs, le projet de loi a été déposé avant même l'achèvement de la procédure d'adoption de la décision européenne. Le SCEQE constitue le premier système international de plafonnement des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et des autres gaz à effet de serre dans les entreprises au niveau européen.

Le but préconisé de cette dérogation est d'aboutir lors de la prochaine réunion de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à une régulation mondiale des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'aviation.

A cet effet, le projet de loi sous rubrique propose de suspendre l'application des mesures visant à assurer le respect des obligations imposées aux exploitants d'aéronefs en ce qui concerne les vols à destination et en provenance des pays hors UE dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Ainsi aucune mesure ne sera prise à l'encontre des exploitants d'aéronefs qui ne se soumettent pas aux exigences de la directive, applicables avant le 1er janvier 2014 et ceci pendant les années civiles 2010, 2011 et 2012.

Par conséquent, tous les exploitants d'aéronefs qui ont réalisé des activités aériennes relevant de la directive entre de tels aéroports en 2011 et en 2012 sont invités à respecter les exigences en matière de surveillance, de déclaration et de vérification. Pour le 30 avril 2013, tous les exploitants d'aéronefs qui ont effectué de tels vols en 2012 sont invités à restituer les quotas ou crédits internationaux se rapportant aux émissions provenant de ces vols.

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil en date du 20 novembre 2012 vise notamment à lutter contre le changement climatique et d'améliorer les chances d'un résultat positif lors de la prochaine assemblée générale de l'OACI en novembre 2013.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Après avoir analysé le projet de loi, la Chambre de Commerce est en mesure de donner son approbation. Elle salue même l'initiative de l'Union européenne de déroger à la directive SCEQE afin d'améliorer les chances d'élaborer au sein de l'OACI un mécanisme de marché mondial pour les émissions provenant de l'aviation internationale.

La Chambre des Salariés a marqué son accord relatif au projet de loi.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 30 avril 2013, le Conseil d'Etat se demande si les dérogations au régime de la loi modifiée du 23 décembre 2004 s'appliquent aussi à l'année en cours. Il prend acte de la volonté du projet de décision européenne d'éviter des distorsions de concurrence au niveau de l'aviation internationale avant même l'achèvement de la procédure d'adoption de cette décision.

Néanmoins, le Conseil d'Etat insiste à ce que le projet de loi sous rubrique ne soit adopté avant l'entrée en vigueur de ladite décision du Parlement européen et du Conseil, alors que l'avis se base sur une décision provisoire du 7 avril 2013. La Haute Corporation refuserait de donner dispense du second vote constitutionnel si cette condition n'était pas remplie.

Suite à l'introduction des amendements parlementaires du 5 juin 2013, le Conseil d'Etat a publié son deuxième avis complémentaire le 18 juin 2013. Après avoir constaté que la décision européenne précitée est entretemps entrée en vigueur et ceci depuis le 24 avril 2013, la Haute Corporation approuve les amendements à l'endroit des articles 1er et 3 et fait une proposition de texte pour la deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 2 et pour la dernière phrase de l'article 4 du projet de loi.

Pour l'examen détaillé de l'avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Des progrès significatifs ont été accomplis en vue de l'adoption, lors de l'assemblée de l'OACI de 2013, d'un cadre facilitant la régulation mondiale des émissions dans le secteur de l'aviation. Afin de faciliter ces progrès, il est souhaitable de reporter l'application des exigences nées avant l'assemblée de l'OACI de 2013 en ce qui concerne les vols à destination et en provenance d'aérodromes situés hors de l'Union européenne. Ainsi, l'article 1er prévoit de ne prendre aucune mesure à l'encontre des exploitants d'aéronefs en ce qui concerne les exigences résultant de la directive 2003/87/CE applicables avant le 1er janvier 2014 portant sur la déclaration des émissions vérifiées et sur la restitution correspondante de quotas provenant de vols à l'arrivée et au départ à destination et en provenance de tels aérodromes. Dans sa version initiale, l'article 1er se lisait comme suit:

Art. 1er. Par dérogation aux articles 20 et 21 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, aucune mesure n'est prise à l'encontre des exploitants d'aéronefs en ce qui concerne les exigences établies aux articles 13, paragraphe 2bis et 15 de ladite loi pour les années civiles 2010, 2011 et 2012 et pour une activité à destination de ou en provenance d'aérodromes situés dans des pays en dehors de l'Union européenne qui ne sont pas membres de l'AELE, des dépendances et des territoires de l'EEE ou des pays ayant signé un traité d'adhésion avec l'Union européenne, lorsque ces exploitants d'aéronefs ne se sont pas vu délivrer des quotas à titre gratuit pour une telle activité en ce qui concerne l'année civile 2012 ou, s'ils se sont vu délivrer de telles quotas, ont retourné un nombre correspondant de quotas en vue de leur annulation.

Lors de la procédure législative européenne, le texte de l'article 1er de la proposition de décision a été modifié pour des raisons de clarification. Quant au fond, rien n'a été modifié. La commission parlementaire décide de remplacer le texte de l'article 1er pour le rendre conforme à la décision n° 377/2013/UE, étant entendu que la référence à la date butoir du 27 mai 2013 reflète le bout de phrase suivant de la décision européenne: „le trentième jour après l'entrée en vigueur de la présente décision“ et prend en considération la Convention européenne de Bâle du 16 mai 1972 sur la computation des délais. Ainsi, l'article 1er amendé se lira comme suit:

Art. 1er. Par dérogation aux articles 20 et 21 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, aucune mesure n'est prise à l'encontre des exploitants d'aéronefs en ce qui concerne les exigences aux articles 13, paragraphe 2bis et 15 de la ladite loi pour les années civiles 2010, 2011 et 2012 pour une activité à destination et en provenance d'aérodromes situés dans des pays hors de l'Union européenne qui ne sont pas membres de l'AELE, des dépendances et territoires des Etats membres de l'EEE ou des pays ayant signé un traité d'adhésion avec l'Union européenne, lorsque ces exploitants d'aéronefs ne se sont pas vu délivrer de quotas à titre gratuit pour une telle activité au titre de l'année 2012 ou, s'ils se sont vu délivrer de tels quotas, ont rendu le 27 mai 2013 au plus tard, un nombre de quotas du secteur de l'aviation de 2012 correspondant à la part de tonnes kilomètres vérifiées d'une telle activité sur la base de l'année de référence 2010 en vue de leur annulation.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec la teneur de cet article.

Article 2

L'article 2 prévoit d'annuler les quotas qui ne sont pas délivrés aux exploitants d'aéronefs concernés ou qui sont retournés. Dans sa version initiale, il se lit comme suit:

Art. 2. Tous les quotas de 2012 pour les vols à destination ou en provenance des aérodromes visés à l'article 1er qui n'ont pas été délivrés ou, s'ils ont été délivrés, qui ont été retournés, sont annulés.

Lors de la procédure législative au niveau communautaire, le texte de l'article 2 a été modifié et complété pour des raisons de clarification. La commission parlementaire décide donc d'amender l'article 2 du projet de loi à l'instar de la formulation de la décision n° 77/2013/UE. Les quotas du secteur de l'aviation pour 2012 qui ne sont pas délivrés aux exploitants d'aéronefs concernés ou qui sont restitués sont retirés de la circulation par voie d'annulation. Le nombre de quotas du secteur de l'aviation qui sont mis aux enchères devrait être adapté pour tenir compte de la mise en œuvre de la décision de dérogation temporaire et afin de garantir le respect de l'article 5ter, paragraphe 1er de la

loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (article 3^{quinquies}, paragraphe 1er de la directive 2003/87/CE telle que modifiée). L'article 2 du projet de loi est donc modifié pour avoir la teneur suivante:

Art. 2. 1. Tous les quotas du secteur de l'aviation de 2012 qui n'ont pas été délivrés ou, s'ils ont été délivrés, qui ont été rendus, pour les vols à destination ou en provenance des aéroports visés à l'article 1er, sont annulés par l'autorité compétente.

2. Eu égard à l'annulation visée au paragraphe 1, un nombre réduit de quotas du secteur de l'aviation au titre de l'année 2012 est mis aux enchères. Cette réduction est proportionnelle au nombre réduit du total des quotas du secteur de l'aviation en circulation dans l'Union européenne. Dans la mesure où le nombre réduit de ces quotas n'a pas été mis aux enchères avant le 1er mai 2013, le nombre de quotas du secteur de l'aviation à mettre aux enchères en 2013 est adapté en conséquence.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 2 reprend une disposition du règlement européen destinée aux Etats membres. Il considère que soit l'autorité compétente du Luxembourg a déjà mis aux enchères le nombre de quotas du secteur de l'aviation pour 2013, alors cette phrase est superflue et à omettre, soit tel n'a pas été fait avant le 1er mai 2013, alors il suffit de mentionner que le nombre de quotas du secteur de l'aviation, à mettre aux enchères en 2013, soit adapté en fonction de la dérogation visée par le projet de loi sous revue. Dans cette dernière hypothèse, la Haute Corporation suggère de libeller le paragraphe 2 de l'article 2 comme suit:

„2. Eu égard à l'annulation visée au paragraphe 1er, un nombre réduit de quotas du secteur de l'aviation au titre de l'année 2012 est mis aux enchères. Cette réduction est proportionnelle au nombre réduit du total des quotas du secteur de l'aviation en circulation dans l'Union européenne. Le nombre de quotas du secteur de l'aviation à mettre aux enchères en 2013 est adapté en conséquence.“

Les membres de la Commission décident de retenir le libellé suggéré par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 2, alors qu'une mise aux enchères n'est pas intervenue.

Article 3

L'article 3 prévoit que, afin d'éviter des distorsions de concurrence, la dérogation temporaire s'applique exclusivement aux exploitants d'aéronefs qui, soit n'ont pas reçu, soit ont retourné tous les quotas qui ont été alloués à titre gratuit pour de telles activités en 2012. Pour cette même raison, il convient que ces quotas ne soient pas pris en compte aux fins du calcul des droits d'utiliser des crédits internationaux. Dans sa version initiale, l'article 3 se lit comme suit:

Art. 3. Les quotas annulés en application de l'article 2 ne sont pas pris en compte aux fins du calcul des droits d'utiliser des crédits internationaux dans le cadre de la loi modifiée du 23 décembre 2004 précitée.

Pour ce qui est de l'article 3, un amendement s'impose en raison du fait que la décision n° 377/2013/UE précise qu'il s'agit des quotas du secteur de l'aviation; cette précision ne figurait pas dans le projet de loi initial. L'article 3 du projet de loi est donc modifié pour avoir la teneur suivante:

Art. 3. Les quotas du secteur de l'aviation annulés en application de l'article 2 ne sont pas pris en compte aux fins du calcul des droits d'utiliser des crédits internationaux dans le cadre de la loi modifiée du 23 décembre 2004 précitée.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec la teneur de cet article.

Introduction d'un article 4 (nouveau)

Le projet de loi est complété par un article 4 ayant la teneur suivante:

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Mémorial. Ses dispositions prennent effet rétroactivement à partir du 24 avril 2013.

Pour des raisons de sécurité juridique, le législateur européen a entrepris toutes les démarches pour veiller à une application de la décision de dérogation le plus rapidement possible. Pour des raisons de cohérence avec le droit communautaire, il importe donc de donner un effet rétroactif à la loi. Bien que l'article 2 du Code civil stipule que „La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroac-

tif.“, les juridictions administratives et judiciaires ont eu l’occasion de juger que dans certains cas, le législateur peut conférer à une loi une entrée en vigueur rétroactive.

Dans son avis complémentaire et étant donné que les dispositions introduites par le projet de loi ne créent pas d’obligations nouvelles, qu’elles ne lèsent pas des droits individuels, mais qu’au contraire, elles instaurent pendant une certaine durée un régime plus favorable pour les exploitants d’aéronefs, le Conseil d’Etat peut marquer son accord, tout en proposant la rédaction suivante pour la deuxième phrase de l’article 4:

„*Ses dispositions produisent leurs effets à partir du 24 avril 2013.*“

Les membres de la Commission décident de suivre la suggestion du Conseil d’Etat.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d’adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

dérogeant temporairement à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre

Art. 1er. Par dérogation aux articles 20 et 21 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre, aucune mesure n’est prise à l’encontre des exploitants d’aéronefs en ce qui concerne les exigences aux articles 13, paragraphe 2bis et 15 de la ladite loi pour les années civiles 2010, 2011 et 2012 pour une activité à destination et en provenance d’aérodromes situés dans des pays hors de l’Union européenne qui ne sont pas membres de l’AELE, des dépendances et territoires des Etats membres de l’EEE ou des pays ayant signé un traité d’adhésion avec l’Union européenne, lorsque ces exploitants d’aéronefs ne se sont pas vu délivrer de quotas à titre gratuit pour une telle activité au titre de l’année 2012 ou, s’ils se sont vu délivrer de tels quotas, ont rendu le 27 mai 2013 au plus tard, un nombre de quotas du secteur de l’aviation de 2012 correspondant à la part de tonnes kilomètres vérifiées d’une telle activité sur la base de l’année de référence 2010 en vue de leur annulation.

Art. 2. 1. Tous les quotas du secteur de l’aviation de 2012 qui n’ont pas été délivrés ou, s’ils ont été délivrés, qui ont été rendus, pour les vols à destination ou en provenance des aérodromes visés à l’article 1er, sont annulés par l’autorité compétente.

2. Eu égard à l’annulation visée au paragraphe 1er, un nombre réduit de quotas du secteur de l’aviation au titre de l’année 2012 est mis aux enchères. Cette réduction est proportionnelle au nombre réduit du total des quotas du secteur de l’aviation en circulation dans l’Union européenne. Le nombre de quotas du secteur de l’aviation à mettre aux enchères en 2013 est adapté en conséquence.

Art. 3. Les quotas du secteur de l’aviation annulés en application de l’article 2 ne sont pas pris en compte aux fins du calcul des droits d’utiliser des crédits internationaux dans le cadre de la loi modifiée du 23 décembre 2004 précitée.

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Mémorial. Ses dispositions produisent leurs effets à partir du 24 avril 2013.

Luxembourg, le 3 juillet 2013

Le Rapporteur,
Marcel OBERWEIS

Le Président,
Fernand BODEN

