

Projet de loi

- a) relative au stockage géologique du dioxyde de carbone**
- b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et la gestion des déchets**
- c) modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau**
- d) modifiant la loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale.**

Avis du Conseil d'Etat

(29 novembre 2011)

Par dépêche du 20 juin 2011, 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 délégué au Développement durable et aux Infrastructures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'impact ainsi que la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement du 23 août 2011 et du 31 août 2011.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis transpose la directive 2009/31/CE précitée. Le Conseil d'Etat constate qu'il n'a été saisi du projet de loi qu'au 20 juin 2011, alors que le délai de transposition pour la directive a été fixé au 25 juin 2011.

La directive établit un cadre juridique pour le stockage géologique du dioxyde de carbone (CO₂), afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique. L'objectif du stockage géologique du CO₂, en toute sécurité pour l'environnement, est le confinement permanent du CO₂ de façon à prévenir et, lorsque cela est impossible, à supprimer le plus possible les effets néfastes et tout risque pour l'environnement et la santé humaine.

Au préambule de la directive, il est précisé que le captage et le stockage géologique du dioxyde de carbone (CSC) devront être considérés comme une technologie de transition qui contribuera à atténuer le changement climatique. Ce moyen consiste à capter le dioxyde de carbone émis par les installations industrielles, à le transporter vers un site de

stockage et à l'injecter dans une formation géologique souterraine adaptée en vue de son stockage permanent. Cette technologie ne devrait toutefois pas être utilisée comme une incitation en faveur d'un accroissement des centrales électriques fonctionnant avec des combustibles fossiles. Son développement ne devrait non plus conduire à une réduction des efforts visant à soutenir les politiques d'économie d'énergie, les énergies renouvelables et d'autres technologies sûres et durables à faibles émissions de CO₂, tant en matière de recherche qu'en termes financiers. Le Conseil d'Etat estime que l'Etat luxembourgeois devrait encourager des activités de recherche visant à développer des technologies contribuant à faire baisser les émissions de CO₂ à leur source.

Les Etats membres conservent le droit de déterminer dans quelles régions de leur territoire les sites de stockage peuvent être sélectionnés. Cela inclut le droit des Etats membres de ne pas autoriser le stockage sur tout ou partie de leur territoire ou de donner la priorité à toute autre utilisation du sous-sol (article 4 de la directive à transposer). Considérant que les risques et l'impact environnemental du CSC ne peuvent actuellement pas être correctement évalués, le gouvernement autrichien a élaboré un projet de loi qui prévoit ainsi d'interdire aussi bien l'exploration afin d'évaluer le potentiel et la capacité de stockage géologique du CO₂ que le stockage du CO₂ proprement dit. En Allemagne, le *Bundesrat* a bloqué le 23 septembre 2011 le projet de loi visant à transposer la directive.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs indiquent dans leur exposé des motifs que le projet de loi sous avis a été élaboré dans le seul but d'assurer une fidèle et complète transposition de la directive 2009/30/CE, alors même que le stockage géologique du CO₂ n'est guère concevable au Luxembourg pour des raisons géologiques et hydrogéologiques. En effet, le territoire luxembourgeois se trouve en dehors des principaux bassins sédimentaires susceptibles d'abriter des réservoirs propices au stockage du CO₂¹. Le Conseil d'Etat aurait par conséquent préféré que les auteurs du projet de loi suivent l'exemple autrichien en excluant toute autorisation relative au stockage du CO₂ plutôt que de mettre en place un instrument juridique complexe dont l'applicabilité restera plus qu'hypothétique.

La Chambre de commerce indique dans son avis du 9 août 2011 que des projets-pilote en matière de CSC sont actuellement à l'étude notamment en Lorraine, et ce à proximité de la frontière luxembourgeoise. En effet, un projet de captage et stockage de carbone y est préparé dans le cadre d'ULCOS II. Il est prévu de transporter par pipeline enterrée le CO₂ récupéré des hauts fourneaux de l'usine sidérurgique de Florange jusqu'à plus de 1500 m sous terre, afin de le confiner à long terme « dans des couches géologiques présentant les propriétés et garanties requises, sans risque sur la santé ou l'environnement ». En ce qui concerne les zones d'enfouissement, la demande de permis de recherche couvre un territoire de quelque 3450 km² s'étendant sur les départements de la Meuse et de Meurthe-et-Moselle, alors que le département de la Moselle est seulement concerné pour 7 % de la surface à explorer retenue. Les pipelines souterrains pourraient ainsi être déployés sur 80 km. Lors de la première réunion de la commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise pour le renforcement de la coopération transfrontalière qui a eu lieu le 21

¹ (cf. brochure « Que signifie vraiment le stockage géologique du CO₂? », publiée par CO₂GeoNet)

avril 2011, les deux parties ont convenu de l'intérêt de se concerter et d'échanger sur le projet de captage de CO₂ ULCOS afin d'étudier les pistes de coopération possibles sur ce projet entre la France et le Luxembourg.

Le Conseil d'Etat constate que les procédures d'autorisation en ce qui concerne notamment la délivrance, la modification, le réexamen, l'actualisation et le retrait des autorisations de stockage de dioxyde de carbone feraient intervenir 3 ministres ayant dans leurs attributions respectivement l'Environnement, le Travail et l'Intérieur sans que le texte sous avis prévoie une coordination des procédures permettant de témoigner d'un souci de simplification administrative.

Finalement, il y a lieu de constater qu'un tableau de concordance entre les dispositions de la directive et les mesures de transposition n'était pas joint, contrairement aux instructions en la matière rappelées encore dans la circulaire de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011 (cf. point 2. Procédure de saisine du Conseil d'Etat et transposition des directives européennes).

Le Conseil d'Etat réitère sa préférence pour la solution consistant à exclure toute autorisation de stockage de CO₂, et ce n'est donc qu'à titre purement subsidiaire qu'il procédera à l'examen des articles dans l'hypothèse où l'approche proposée d'interdire purement et simplement le stockage de CO₂ sur le territoire luxembourgeois ne serait pas retenue par la commission intergouvernementale.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article est sans caractère normatif et serait dès lors à supprimer. Le Conseil d'Etat est cependant d'accord à maintenir l'article sous revue dans le projet de loi afin d'éviter que le Luxembourg ne soit éventuellement exposé au reproche d'une transposition incomplète de la directive.

Article 2

Le Conseil d'Etat propose de reprendre à cet article le paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la directive et de libeller cet article comme suit:

« **Art. 2.** (1) La présente loi s'applique au stockage géologique du dioxyde de carbone (CO₂). Elle ne s'applique pas au stockage géologique du CO₂ d'une capacité de stockage totale envisagée inférieure à 100 kilotonnes, entrepris à des fins de recherche et développement ou d'expérimentation de nouveaux produits et procédés.

(2) Le stockage du CO₂ dans la colonne d'eau n'est pas autorisé. »

Article 3

Sans observation.

Article 4

Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord à ce que des annexes faisant partie intégrante d'une loi puissent être modifiées ou complétées par règlement grand-ducal, étant donné que le respect du parallélisme des formes commande que les modifications des normes juridiques interviennent par des actes de même valeur dans la hiérarchie des normes.

Il propose par conséquent de reprendre les dispositions des annexes I et II dans un règlement grand-ducal et de faire abstraction de l'article 4. Dans la mesure où il serait tenu compte de la proposition du Conseil d'Etat, il y aurait lieu de veiller à renuméroter les articles subséquents, ainsi que d'adapter les renvois aux articles contenus aux articles du présent projet de loi. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à son avis du 28 juin 2011 concernant le projet de loi relative aux déchets (doc. parl. n° 6288¹).

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Eu égard aux observations faites à l'endroit de l'article 4, le paragraphe 2 prendra la teneur suivante:

« 2. La capacité d'une formation géologique à servir de site de stockage est déterminée grâce à une caractérisation et à une évaluation du complexe de stockage potentiel et des environs dont les critères sont déterminés par règlement grand-ducal. »

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 2 de cet article reprend la disposition de la directive qui prévoit que « les procédures de délivrance des autorisations d'exploration sont ouvertes à toutes les entités possédant les capacités requises et les autorisations sont délivrées ou refusées sur la base de critères objectifs, publiés et non discriminatoires ».

Comme ces autorisations sont délivrées sur base des critères inscrits dans la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et dans la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, il y a lieu de s'y référer dans ce paragraphe qui prendra la teneur suivante:

« Les procédures de délivrance des autorisations d'exploration sont ouvertes à toutes les entités possédant les capacités requises et les autorisations sont délivrées ou refusées sur base des critères établis respectivement par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. »

Aussi, y a-t-il lieu de compléter la nomenclature des établissements classés par l'ajout des établissements s'occupant du stockage géologique de dioxyde de carbone.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat réitère ses observations faites à l'endroit de l'article 6 quant à la formulation du paragraphe 2.

Articles 8 à 26 (7 à 25 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 27 et 28 (26 et 27 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a critiqué à de multiples reprises l'attribution de fonctions d'officier de police judiciaire à des fonctionnaires autres que les membres de la Police grand-ducale qui ne sont pas rompus aux règles de cette fonction et a insisté à ce que ces fonctionnaires justifient d'une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale. Il constate que les auteurs du projet de loi sous avis ont tenu compte de cette nécessité et prévoient au paragraphe 2 de l'article 27 que les fonctionnaires visés doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la loi en question.

Le Conseil d'Etat propose cependant de reformuler ces articles, en alignant leur libellé sur celui des dispositions analogues correspondantes du projet de loi n° 6204. Les articles 27 et 28 (26 et 27 selon le Conseil d'Etat) se liraient dès lors comme suit:

« **Art. 26.** (1) Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont constatées par les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, par le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs-techniciens de l'Administration de l'environnement, par les membres de l'inspection du travail de l'Inspection du travail et des mines, par le directeur, le directeur adjoint et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et ingénieurs-techniciens de l'Administration de la gestion de l'eau.

(2) Les fonctionnaires visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(3) Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires ainsi désignés de l'Administration des douanes et accises, de l'Administration de l'environnement, de l'Inspection du travail et des mines, et de l'Administration de la gestion de l'eau ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, siégeant en matière civile, le serment suivant: "Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité". L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

Art. 27. (1) Les membres de la Police grand-ducale et les personnes visées à l'article 26 ont accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son application. Ils peuvent pénétrer de jour et de nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi et à ses règlements d'exécution, dans les locaux, installations, sites et moyens de transport visés ci-dessus.

Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

(2) Toutefois, et sans préjudice de l'article 33(1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale ou agents au sens de l'article 26, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

(3) Les membres de la Police grand-ducale et les personnes visées à l'article 26 sont habilités à:

- a) demander communication, dans un délai ne pouvant pas excéder un mois, de tous les registres, de toutes les écritures et de tous les documents relatifs aux installations visées par la présente loi,
- b) prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons des substances visées par la présente loi. Les échantillons sont pris contre délivrance d'un accusé de réception et une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise à l'exploitant à moins que celui-ci n'y renonce expressément,
- c) saisir et au besoin à mettre sous séquestre ces substances, ainsi que les registres, écritures et documents les concernant.

Tout propriétaire ou exploitant est tenu, à la réquisition des membres de la Police grand-ducale ou des personnes visées à l'article 26, de faciliter les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi. En cas de condamnation, les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont mis à charge du prévenu. Dans tous les autres cas, ces frais sont supportés par l'Etat. »

Articles 29 (28 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 30 et 31 (29 et 30 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles ont trait aux mesures administratives et aux sanctions pénales. Pour ce qui est des renvois contenus aux articles 30 et 31 (29 et 30 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat estime qu'ils ne répondent pas à

l'exigence de précision requise par la loi pénale, ce qui constitue une source d'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat pourra seulement accepter des références à des articles si les interdictions y sont clairement énoncées.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat se voit obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel en raison de la violation du principe de la légalité des incriminations.

Article 32 (31 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat attire l'attention de la Chambre des députés sur le projet de loi n° 6288 relative aux déchets, et à son avis du 22 novembre 2011. Dans l'hypothèse où ledit projet serait adopté antérieurement à la présente loi en projet, il y aurait lieu de modifier le libellé du paragraphe 3 de l'article 32 comme suit:

« (3) L'article 2, paragraphe 1^{er}, point a) de la loi du ... relative aux déchets est modifié comme suit:

« a) (...). »

Dans le cas contraire, il y aurait lieu de modifier dans le projet de loi le libellé en question dans le même sens.

Article 33 et 34 (32 et 33 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder