

Projet de loi

portant approbation de l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012.

Avis du Conseil d'État

(21 octobre 2014)

Par dépêche du 25 juin 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte de l'Amendement à approuver.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 10 octobre 2014.

Considérations générales

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été signée en 1992 et approuvée par le Luxembourg par la loi du 4 mars 1994¹. Elle vise à stabiliser « les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique². » À partir de 1995, un nouveau cycle de négociations a été entamé en vue d'engagements plus conséquents et plus détaillés pour les pays industrialisés afin de pallier les défaillances de la Convention-cadre. Le résultat en fut le Protocole adopté à la Conférence des Parties à Kyoto (Japon), le 11 décembre 1997.

Le Protocole, approuvé au Luxembourg par la loi du 29 novembre 2001³ et entré en vigueur le 16 février 2005, contient des mesures légalement contraignantes pour les pays économiquement forts qui l'ont ratifié. La première période de contrainte à laquelle s'appliquent les mesures définies au Protocole de Kyoto a commencé en 2008 et s'est terminée en 2012.

Le projet de loi sous avis a comme objet l'approbation de l'Amendement au Protocole de Kyoto adopté lors de la huitième session de la Conférence des Parties à Doha au Qatar en décembre 2012 et dont l'objet est le renouvellement des engagements contraignants pour la période qui a débuté le 1^{er} janvier 2013 et se terminera le 31 décembre 2020.

¹ Loi du 4 mars 1994 portant approbation de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, faite à New York, le 9 mai 1992.

² Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Nations Unies 1992 FCCC/INFORMAL/84, GE.05-62221 (F) 180705 260705.

³ Loi du 29 novembre 2001 portant approbation du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997.

Conformément à l'article 21, paragraphe 7 et à l'article 20, paragraphe 4 du Protocole de Kyoto, l'Amendement doit être ratifié par au moins les trois quarts des 192 Parties au Protocole avant de pouvoir entrer en vigueur. En septembre 2014, 30 des 192 Parties au Protocole avaient ratifié l'Amendement.

L'objectif global vise une réduction d'au moins 5% des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau 1990 pour la première période d'engagement. En signant le Protocole de Kyoto, l'Union européenne des 15 Etats membres de l'époque s'était engagée à réduire jusqu'à la fin de la première période d'engagement ses émissions de gaz à effet de serre de 8% par rapport à 1990. Au sein de l'Union européenne, un accord juridiquement contraignant partage la charge en fixant à chacun des États membres ses objectifs individuels de réduction des émissions. Dans ce contexte, le Luxembourg, suite au constat d'une forte réduction de ses émissions au début des années '90 à l'issue de la fermeture des hauts-fourneaux sidérurgiques, s'était engagé à une réduction de ses émissions de 28% jusqu'en 2012 par rapport au niveau de 1990.

Pour atteindre cet objectif, le Luxembourg était appelé à recourir en premier lieu à des mesures nationales et à titre subsidiaire à des mécanismes de compensation (également appelés mécanismes flexibles) mis en place par le Protocole de Kyoto. Un rapport spécial de la Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg publié en automne 2013 est venu à la conclusion que :

« L'objectif poursuivi par le Luxembourg de -28% s'est avéré complètement irréaliste, mettant ainsi le Luxembourg dans la situation très inconfortable de devoir recourir aux mécanismes flexibles prévus dans le cadre du Protocole.

Or, le financement de tels mécanismes flexibles se révèle non seulement très coûteux, mais ces mécanismes sont également très critiquables d'un point de vue écologique comme en témoignent les projets financés par le Luxembourg en Chine, Inde, Estonie, Lituanie et autres.

La mise en place d'un marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre s'est avérée comme un échec. Au lieu de laisser au marché le soin de trouver des solutions dans le cadre des enjeux climatiques, il serait préférable, sur le plan communautaire, de mettre en place un instrument fiscal pour lutter contre les effets du changement climatique. »

Pourtant, la réalité du changement climatique ne laisse guère de doute quant à son impact aux conséquences désastreuses qu'il a déjà sur les conditions de vie des populations, notamment dans les régions les plus touchées et parmi les communautés défavorisées et vulnérables.⁴ Le changement climatique agit négativement sur leurs ressources alimentaires, sur leur santé, sur leur accès à l'eau potable, sur la protection de leurs maisons à l'encontre des pluies torrentielles, tempêtes et inondations ainsi

⁴ Voir à cet effet : IPCC, 2014: Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32.

que sur leurs activités économiques. Ceci est d'autant plus vrai que les modèles climatiques et l'intensité des observations de la science de la météorologie permettent dorénavant de démontrer pour certains événements à quel point ceux-ci sont affectés par le réchauffement anthropogénique.⁵

L'objectif global de réduction des émissions passe à 18% pour la deuxième période des engagements contraignants du Protocole de Kyoto (2013-2020). Les États membres de l'Union européenne et l'Islande (qui s'est associée aux objectifs européens) se sont engagés dans l'Amendement sous avis à une réduction de 20% par rapport aux niveaux de 1990.

Afin de renforcer les effets du Protocole en vue d'une réduction effective des émissions de gaz à effet de serre, l'Amendement prévoit une série de dispositions spécifiques à la deuxième période des contraintes. Ainsi, par un ajustement automatique des émissions attribuées à une Partie, l'Amendement essaye d'éviter que le volume des émissions de cette Partie puisse excéder pour la période allant de 2013 à 2020 la moyenne des émissions de 2008 à 2010. En outre, l'Amendement prévoit des limites au report des surplus d'unités d'émissions de la première à la deuxième période. Cette disposition vise notamment les pays de l'annexe B du Protocole de Kyoto n'ayant pas pris de nouveaux engagements pour la deuxième période.

L'Union européenne, ses États membres et l'Islande comptent déposer leurs instruments de ratification de l'Amendement au cours du premier semestre 2015, avant la Conférence des Parties de Paris. L'engagement de réduction pris par ces Parties sera mis en œuvre conjointement et les objectifs nationaux seront ceux arrêtés dans le paquet « Climat et Energie », adopté en décembre 2008 par le Conseil européen et le Parlement européen.

*

Le Conseil d'État, conscient de la responsabilité partagée, mais particulière du Luxembourg pour endiguer le changement climatique et pour en atténuer les conséquences négatives sur les conditions de vie des générations actuelles et futures, approuve le projet de loi sous revue.

Il tient à relever le texte du paragraphe *1^{quater}* que l'Amendement entend insérer à l'endroit de l'article 3 du Protocole de Kyoto qui prévoit que « Tout ajustement proposé par une Partie visée à l'annexe 1 tendant à relever le niveau d'ambition de son engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions conformément au paragraphe *1^{ter}* de l'article 3 ci-dessus est considéré comme adopté par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole à moins qu'un nombre supérieur aux trois quarts des Parties présentes et votantes ne fasse objection à son adoption » et que « De tels ajustements lient les Parties ».

Dans le cas précité, le Conseil d'État fait valoir que le pouvoir de décision quant à l'acceptation d'un amendement aux accords n'appartient plus à chacun des États Parties, mais à une institution de droit international, en l'occurrence la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto à la

⁵ Voir : Explaining Extreme Events of 2013 from Climate Perspective, Editors : Stephanie C. Herring, Martin P. Hoerling, Thomas C. Peterson and Peter A. Stott; Special Supplement to the Bulletin of the American Meteorological Society, Vol. 95, No. 9, September 2014, American Meteorological Society.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui dispose de ce fait d'une large autonomie.

Dès lors, les dispositions précitées comportent une dévolution de pouvoirs souverains au sens de l'article 49*bis* de la Constitution. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que la loi d'approbation sous avis doit être votée avec une majorité qualifiée de deux tiers des membres de la Chambre des députés, conformément à l'article 114, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoie l'article 37, alinéa 2 de celle-ci.

Examen de l'article unique

Le texte du projet de loi ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 octobre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen