

Projet de règlement grand-ducal

ayant pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides

Avis du Conseil d'État

(17 novembre 2020)

Par dépêche du 28 novembre 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides, que le règlement grand-ducal en projet tend à modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 21 juillet 2020. Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil fixe les spécifications techniques applicables aux carburants destinés à être utilisés pour des moteurs à allumage commandé et des moteurs à allumage par compression, compte tenu des spécifications techniques desdits moteurs, ainsi que l'objectif pour la réduction des gaz à effet de serre émis sur l'ensemble du cycle de vie.

La directive 98/70/CE précitée est transposée en droit national par les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides. Le règlement trouve sa base légale dans les dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

L'article 7bis de la directive 98/70/CE impose aux fournisseurs de carburants et d'énergie de déclarer les émissions de gaz à effet de serre des carburants et de l'énergie fournie, produites sur l'ensemble du cycle de vie par unité d'énergie. Les règles relatives aux méthodes de calcul et aux exigences de déclaration sont établies par la directive (UE) 2015/652 du Conseil du 20 avril 2015 établissant des méthodes de calcul et des exigences de déclaration au titre de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel, directive qui se trouve être également transposée par le règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012. L'annexe 1, partie 1, point 3, de la directive (UE) 2015/652 précitée énonce avec précision la formule de calcul de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre d'un fournisseur. Cette formule prend en compte les unités de réduction des émissions en amont, ci-après « UER ».

En droit national, l'article 2bis, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, de la loi précitée du 21 juin 1976 définit la méthode de calcul de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre des carburants et renvoie à un règlement grand-ducal pour le détail du calcul¹. La loi précitée du 21 juin 1976 reste cependant silencieuse quant à une éventuelle obligation de déclaration. Il s'ensuit que la base légale risque d'être insuffisante.

L'article 9 du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012 précise les modalités de calcul. Il ajoute toutefois une obligation de déclaration, non prévue par la loi, et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale. Le Conseil d'État se doit par ailleurs de rappeler que les dispositions relatives aux méthodes de calcul interviennent en matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, d'une part, et de l'article 14 de la Constitution, d'autre part, la violation des dispositions de la loi se trouvant pénalement sanctionnée².

Le règlement en projet entend mettre en place un « répertoire des UER utilisés afin de garantir une transparence au niveau national et européen, favoriser la traçabilité et éviter le double comptage ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen entend ajouter à l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012 la définition d'« UER » et de « compte UER ».

L'annexe 1, partie 1, point 3, lettre d), de la directive (UE) 2015/652 définit l'UER comme « la réduction des émissions de gaz à effet de serre en

¹ Article 2bis, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère :

« L'intensité d'émission de gaz à effet de serre des carburants d'un fournisseur est calculée par la somme des intensités des gaz à effet de serre de chaque carburant fourni, en prenant en considération les réductions apportées par des projets de réduction des émissions en amont, divisée par l'énergie totale fournie par le fournisseur. La méthode de calcul des émissions des gaz à effet de serre produites sur l'ensemble de cycle de vie est précisée par règlement grand-ducal. »

² Avis n° 51.969 du Conseil d'État du 7 avril 2017 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

amont déclarée par un fournisseur, mesurée en gCO₂eq, quantifiée et communiquée » et répondant à certaines caractéristiques.

L'annexe du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012, dans sa teneur actuelle, reprend textuellement les dispositions de la directive (UE) 2015/652.

Force est de relever une certaine confusion quant aux termes employés, au vu de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre³. Celle-ci distingue entre l'« unité de réduction des émissions » ou « URE » délivrée en application de l'article 6 du Protocole de Kyoto relatif aux projets de mise en œuvre conjointe (dits MOC) et la « réduction d'émissions certifiées » ou « REC » délivrée en application de l'article 12 du Protocole de Kyoto relatif aux projets résultant du mécanisme de développement propre (dits MDP).

En définissant l'UER comme la réduction « certifiée » des émissions de gaz à effet de serre en amont, les auteurs semblent conférer au terme « UER » une signification spécifique pour les besoins du règlement en projet. Le terme semble regrouper tant les URE que les REC pris dans le sens que leur confère la loi précitée du 23 décembre 2004. En effet, l'annexe I, partie 1, lettre d), du règlement en projet vise par « UER » tant les réductions d'émissions en amont de projets réalisés dans le cadre du MOC que dans le cadre du MDP.

Les auteurs introduisent également une définition du « compte UER », compte destiné à assurer la traçabilité des UER. Ils renvoient pour ce faire à la loi précitée du 23 décembre 2004 qui désigne l'Administration de l'environnement comme administrateur national du registre de quotas d'émissions requis par le règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission du 2 mai 2013 établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission. Partant, s'agissant d'inscrire des UER dans le registre prévu par la loi précitée du 23 décembre 2004, le Conseil d'État demande aux auteurs de l'ajouter au titre des fondements légaux du règlement en projet.

Article 2

L'article sous examen entend modifier l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012, relatif à l'obligation de déclaration des fournisseurs. Il est renvoyé aux considérations générales pour ce qui est de la problématique de la base légale.

Sous réserve des observations relatives à la base légale, il y a lieu d'observer que les auteurs ont remplacé l'intégralité du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement alors qu'ils n'entendent qu'ajouter une lettre c). Les déclarations visées aux lettres a) et b) restent inchangées. Le nouvel alinéa entend imposer aux fournisseurs de déclarer « le nombre d'UER utilisés dans le calcul dont il est question à l'article 2*bis* de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère ».

³ Ainsi qu'au vu du texte du projet de loi 1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (dossier parl. n° 7508) qui tend à remplacer la loi précitée du 23 décembre 2004.

Le renvoi à l'article *2bis* de la loi précitée du 21 juin 1976 rend la lecture de la disposition malaisée, de sorte que le Conseil d'État demande que soit visé de manière précise le nombre d'UER pris en compte dans le calcul de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre des carburants.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen entend modifier l'annexe I, partie 1, lettre d), du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012, relative à l'admissibilité et aux calculs des UER.

À l'exposé des motifs et au commentaire de l'article sous examen, les auteurs se contentent d'indiquer qu'il s'agirait d'une adaptation des éléments techniques de prise en compte et de transfert des UER.

La subdivision i) limite les UER admissibles à celles réalisées dans le cadre de projets de mise en œuvre conjointe ou de projets résultant du mécanisme de développement propre. Il serait souhaitable aux fins de la clarté et de la précision des textes juridiques que ces mentions s'accompagnent d'un renvoi précis aux dispositions concernées du Protocole de Kyoto. Par ailleurs, la subdivision i) énonce que les UER proviennent de projets enregistrés sur la base de la méthodologie AM0009 ainsi que de différentes normes ISO. Il est rappelé aux auteurs que le juge administratif considère que, même si aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit d'intégrer dans un acte législatif ou réglementaire une référence à de telles normes, le défaut de publication officielle de celles-ci, conformément à l'article 112 de la Constitution, a pour effet que les personnes visées par la disposition de l'acte national comportant cette référence ne sauraient se voir imposer une obligation d'appliquer les normes en question sur le territoire luxembourgeois.⁴

La subdivision iii) introduit de nouvelles dispositions relatives à la « procédure des transferts » des UER sur le marché d'échange des quotas d'émissions.

Le Conseil d'État relève que la procédure de transfert visée par cette disposition est à distinguer du « transfert » visé à l'article 3 du règlement en projet. Alors que l'article 3 ne vise qu'un « transfert » temporaire aux fins de contrôle et de validation de l'imputation des UER pour le calcul de l'intensité des émissions, la disposition sous revue vise le transfert proprement dit au sens de la loi précitée du 23 décembre 2004, c'est-à-dire une situation d'obtention par une personne d'UER d'une autre personne.

L'article 3 permet le transfert aux fins de contrôle par l'administration des UER répondant aux conditions de l'annexe que l'article sous examen vise à modifier. L'article sous examen, quant à lui, vise dans sa subdivision iii) le transfert d'UER entre personnes différentes, sans que cette situation ait été évoquée dans le corps du dispositif. Afin d'améliorer la lisibilité du règlement

⁴ Cour adm., arrêt du 29 novembre 2005, n° 19768C ; avis du Conseil d'État n° 51.349 du 19 janvier 2016 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne (doc. parl. n° 6885¹, p. 3).

à modifier, le Conseil d'État suggère que soit explicitement prévue dans le corps du règlement à modifier une disposition selon laquelle les UER répondant aux conditions de l'annexe sont transférables entre deux personnes, suivant la procédure visée à l'annexe.

Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur l'exactitude du renvoi à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le Conseil d'État estime qu'il y aurait lieu de viser également le Protocole de Kyoto, approuvé par la loi modifiée 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, ainsi que la loi précitée du 23 décembre 2004.

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il est recommandé de formuler l'intitulé du règlement en projet de la manière suivante :

« Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides ».

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Au point 16 à insérer, il y a lieu de renvoyer à l'« annexe I, partie 1, point 1, lettre d) ».

Au point 17 à insérer, il est recommandé d'insérer une virgule avant les termes « et aux conditions applicables à ses utilisateurs ».

Articles 2 et 3 (2 selon le Conseil d'État)

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o »,... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière. Partant, les articles 2 et 3 sont à regrouper en un seul article.

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase.

À l'article 2, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} » en ajoutant une espace après le terme « paragraphe ». Par ailleurs, une virgule est à insérer après les termes « alinéa 2 ».

À l'article 3, au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, à ajouter, il y a lieu de renvoyer à l'« annexe I, partie 2, point 1 ».

Au vu des développements qui précèdent, la teneur suivante est à conférer à l'article 2 du règlement en projet :

« **Art. 2.** L'article 9 du même règlement est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, est complété par une lettre c) ayant la teneur suivante :

« c) le cas échéant, [...] » ;

2° Après le paragraphe 6, il est ajouté un paragraphe 7 ayant la teneur suivante :

« (7) [...] » »

Article 3

Il est renvoyé aux observations relatives à l'article 2 ci-avant.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

La teneur suivante est à conférer à la phrase liminaire :

« **Art. 3.** L'annexe I, partie 1, lettre d), du même règlement, est remplacée comme suit : ».

À la subdivision i), point 2, phrase liminaire, les termes entre parenthèses sont à supprimer. Cette observation vaut également pour la troisième puce. De plus, les termes « Protocole de Kyoto » sont à remplacer à leur première occurrence par un renvoi au « Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997 et amendé à Doha le 8 décembre 2012, approuvé par les lois des 29 novembre 2001 et 27 février 2015, ci-après « Protocole de Kyoto » ».

À la subdivision i), point 3, phrase liminaire, les termes entre parenthèses sont à supprimer.

À la subdivision i), point 3, première puce, les termes « projets provenant du mécanisme JI » sont à remplacer par ceux de « projets réalisés dans le cadre de la « mise en œuvre conjointe » ».

Toujours à la subdivision i), point 3, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Les guillemets fermants à la fin de la subdivision ii) sont à déplacer vers la fin de la subdivision iii).

À la subdivision iii), il y a lieu de se référer à la « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, faite à New York, le 9 mai ».

1992, approuvée par la loi du 4 mars 1994 ». Par ailleurs, les termes ainsi que leurs abréviations en anglais sont à remplacer par leur équivalent en langue française.

Texte coordonné

À l'annexe I, partie 1, subdivision i), les points 4, 5 et 6 sont à renuméroter en points 1, 2, et 3.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 novembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu