

Luxembourg, le 12 novembre 2020

**Objet : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7508<sup>1</sup> 1) relative au climat ; 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. (5390bisMLE)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable  
(31 août 2020)*

## **Avis complémentaire de la Chambre de Commerce**

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après « les amendements ») ont pour objet d'apporter des précisions et/ou des modifications au projet de loi initial, à savoir le projet de loi n°7508 1) relative au climat ; 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, afin de notamment lever les oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 juin 2020. Pour rappel, le projet de loi initial a pour objet :

1. d'établir le cadre institutionnel de la politique climatique nationale et d'édicter les principes qui doivent guider cette politique. Le projet de loi initial établit les objectifs, les procédures et les responsabilités en matière de politique climatique.
2. d'établir un fonds spécial portant le nom de « Fonds climat et énergie ».
3. de transposer en droit national la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814<sup>2</sup> (ci-après la « directive 2018/410 »).

---

<sup>1</sup> [Lien vers les amendements gouvernementaux sur le site de la Chambre des Députés](#)

<sup>2</sup> [Décision \(UE\) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE](#)

### En bref

- La Chambre de Commerce salue les réponses apportées par les amendements gouvernementaux sous avis à un certain nombre de ses commentaires émis dans son avis du 7 avril 2020.
- Elle regrette toutefois que le projet de règlement grand-ducal fixant les objectifs climatiques sectoriels, le tout avec des trajectoires claires pour les secteurs concernés, ne soit pas présenté de manière concomitante.
- Elle recommande que les trajectoires prévues pour l'atteinte des objectifs climatiques (généraux et sectoriels) par le gouvernement soient analysées à la lumière des nouvelles perspectives économiques et financières du Luxembourg, provoquées par la crise sanitaire. Elles doivent pouvoir être adaptées si nécessaire, afin de permettre d'atteindre les objectifs climatiques nationaux ambitieux.

Pour toute information sur le contexte international, européen et national du projet de loi initial, la Chambre de Commerce renvoie, pour autant que de besoin, à son avis du 7 avril 2020.

### Considérations générales

Les amendements permettent d'apporter des précisions à certains commentaires soulevés par la Chambre de Commerce dans son avis du 7 avril 2020.

Cependant, de manière générale, elle regrette le manque de trajectoires claires pour les secteurs visés par des objectifs climatiques, ainsi que les moyens financiers et organisationnels à mettre en œuvre pour les poursuivre. La Chambre de Commerce estime qu'il est également important de prendre en compte la situation et santé financière du pays, et des entreprises, au moment de déterminer les futures trajectoires. En effet, la rédaction du projet de loi initial s'est faite avant la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 qui a provoqué une dégradation des perspectives économiques et financières du Luxembourg. Il semble ainsi nécessaire d'analyser si les trajectoires prévues par le gouvernement sont toujours réalistes, et, le cas échéant, les adapter, tout en gardant en vue les objectifs climatiques visés par l'article 4, paragraphe 2 du projet de loi.

Par ailleurs, il convient d'assurer que les moyens financiers mis à disposition des ministères, que ce soit pour des aides ou des accompagnements, soient suffisants pour permettre d'atteindre les objectifs climatiques sectoriels. A cet égard, elle s'interroge quant à savoir s'ils ne devraient pas être définis dans la cadre de la future loi, plutôt que, comme projeté, par voie de règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce regrette également que certaines dispositions de nature à entacher la sécurité juridique du projet de loi initial n'aient pas été modifiées. Elle vise notamment la question de la continuité du Fonds climat et énergie, ainsi que celle des sanctions administratives et pénales prévues au Chapitre 6 du projet de loi initial.

## Commentaires des amendements

### Concernant l'amendement 3

L'amendement 3 vise à modifier l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi initial, concernant les objectifs climatiques sectoriels.

Tout d'abord, et sous réserve de l'interrogation formulée ci-avant, le Chambre de Commerce regrette l'absence, à ce jour, du projet de règlement grand-ducal fixant les objectifs climatiques pour chacun des cinq secteurs visés au paragraphe 1 de l'article 5, et tel que prévu dans son paragraphe 2. En effet, l'absence de dernier rend difficile l'analyse de la faisabilité quant à l'atteinte de ces (futurs) objectifs. Il persiste ainsi un flou concernant les moyens (notamment financiers) nécessaires pour les ministères qui permettront de respecter les objectifs visés, et s'ils seront atteignables dans les délais impartis.

La Chambre de Commerce salue toutefois le fait que l'amendement 3 prévoit que « *[l]e [futur] règlement grand-ducal [prenne] en considération le potentiel de réduction des différents secteurs et leur impact social, économique et budgétaire* ». En effet, il est primordial que la politique climatique et les objectifs fixés pour les secteurs soient fondés sur une analyse factuelle et rigoureuse, afin d'identifier les mesures économiquement et techniquement viables.

Ensuite, la Chambre de Commerce estime que, d'après l'amendement 3, il n'est pas clair si un seul règlement grand-ducal fixera les objectifs sectoriels décennaux pour les périodes 2021-2030, 2031-2040 et 2041-2050, ou si un nouveau règlement grand-ducal devra être présenté avant chaque nouvelle période précitée.

Finalement, la Chambre de Commerce tient à relever expressément que « *la somme des allocations des secteurs visés au paragraphe 1<sup>er</sup>* » de l'article 5, ne réalise pas « *les objectifs de l'article 4, paragraphe 2* », tel que proposé par l'amendement 3. En effet, les cinq secteurs visés ne représentent pas la totalité des émissions du pays, et l'atteinte des objectifs climatiques à l'horizon 2030 et 2050, ne pourront pas uniquement reposer sur les réductions des émissions de gaz à effet de serre de ces secteurs.

### Concernant l'amendement 4

La Chambre de Commerce salue les précisions apportées quant à la composition et aux missions de la **Plateforme pour l'action climat et transition énergétique**, telle que décrite à l'article 7 du projet de loi initial.

Comme formulé dans son avis du 7 avril 2020, la Chambre de Commerce appelle à une représentation forte des entreprises et des secteurs identifiés à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi, notamment en intervenant comme experts ou dans les groupes de travail prévus par l'amendement 4, et plus précisément le nouveau paragraphe 3 du nouvel article 6 du projet de loi initial.

### Concernant l'amendement 9

L'amendement 9 apporte des modifications à l'ancien article 14 concernant le Fonds climat et énergie.

La Chambre de Commerce souhaiterait ici rappeler quelques recommandations formulées dans son avis du 7 avril 2020.

Afin de soutenir les entreprises dans leur transition énergétique et les aider à atteindre les objectifs climatiques ambitieux visés par l'article 4 du projet de loi initial, la Chambre de Commerce plaide pour que les projets des entreprises deviennent éligibles pour un soutien provenant du Fonds climat et énergie. L'ouverture de ce fonds aux entreprises permettrait également de centraliser les informations et ainsi d'augmenter la transparence des moyens alloués à la lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, tel que c'est le cas pour d'autres fonds, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel de ses dépenses, qui pourrait être présenté annuellement par le ministre ayant le climat dans ses attributions à la Chambre des Députés.

Sur le plan institutionnel enfin, et pour des raisons de sécurité juridique des activités du Fonds climat et énergie, la Chambre de Commerce s'interroge quant au choix opéré par les auteurs de ne pas suivre la suggestion formulée par le Conseil d'État<sup>3</sup> concernant le fait que le Fonds climat et énergie n'est pas « institué » par le projet de loi, mais qu'il lui « succède ». Comme elle l'a déjà fait dans son avis du 7 avril 2020, la Chambre de Commerce rappelle l'importance de cet élément et invite les auteurs à modifier le projet d'article 3 (ancien article 14 du projet de loi) dans ce sens.

### **Concernant les amendements 18 et 19**

Ces amendements concernent les anciens articles 43 et 47 du projet de loi initial relatifs aux sanctions administratives (article 43) et pénales (article 47).

La Chambre de Commerce approuve les précisions apportées à l'article 47 du projet de loi initial qui, en déterminant de manière précise les comportements susceptibles de faire l'objet d'une sanction pénale, sont de nature à améliorer la sécurité juridique.

La Chambre de Commerce regrette cependant que l'insécurité juridique entourant les différentes sanctions du projet de loi initial demeure en raison du fait que certains comportements sont visés à la fois par une sanction administrative et par une sanction pénale. Elle se réfère pour cela à son commentaire formulé dans le cadre de son avis du 7 avril 2020, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant le principe *ne bis in idem*, citée par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 juin 2020<sup>4</sup>.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

MLE/DJI

<sup>3</sup> [Lien vers l'avis du Conseil d'État n°60.079 du 9 juin 2020 sur le site de la Chambre des Députés](#)

<sup>4</sup> Voir dans ce sens, l'arrêt CEDH, A et B c. Norvège, [GC], nos 24130/11 et 29758/11, 15 novembre 2016, cité dans l'avis du Conseil d'État n°60.079, précité, p.18.