

Objet: 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. (3844WMMR)**

*Saisine : Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures
(27 juin 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi sous rubrique (ci-après, le « projet de loi ») est de transposer en droit national 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 les directives 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE ainsi que le règlement (CE) No 1013/2006. La directive en question est communément référencée sous l'acronyme « CSC », pour « captage et stockage géologique du dioxyde de carbone (CO₂) ».

La notion de « captage et stockage géologique du dioxyde de carbone » désigne une succession de procédés technologiques consistant à capter le dioxyde de carbone (CO₂) présent dans les gaz rejetés notamment par certains procédés industriels, au niveau par exemple de la cimenterie, du raffinage, de la sidérurgie et de la pétrochimie, ainsi que le CO₂ généré lors de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles, et essentiellement le charbon et le gaz, à le transporter et à l'injecter dans des formations géologiques. Après captage, le CO₂ est donc transporté vers une formation géologique idoine, dans laquelle il sera injecté afin de l'isoler à long terme de l'atmosphère.

D'après les auteurs de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis, le principe général de la directive CSC est « *la protection de l'environnement et de la santé humaine* »¹. Elle s'applique à tous les projets de stockage géologique du CO₂ ayant une capacité supérieure à 100 kilotonnes et n'autorise pas le stockage du CO₂ dans la colonne d'eau (mers ou océans). Elle définit des conditions pour les opérateurs et pour les Etats membres pour chaque phase de la vie d'un projet de stockage géologique de CO₂.

Considération générales

L'importance de la technologie du CSC est reconnue notamment en tant que technique de transition, qui sera néanmoins amenée à jouer un rôle primordial dans l'objectif d'atténuer le changement climatique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, et notamment d'ici l'horizon 2050². « *L'efficacité énergétique et les énergies renouvelables sont sans doute à long terme les solutions les plus durables, tant pour la sécurité d'approvisionnement que pour la préservation du climat, mais nous ne pourrons*

¹ La Chambre de Commerce ne reviendra pas, dans le cadre du présent avis, sur ces deux considérations. Il est clair à ses yeux que les aspects ayant trait à la préservation de l'environnement et à la santé humaine sont des conditions indispensables quant au déploiement à grande échelle de la technologie du captage et du stockage du dioxyde de carbone et que ces aspects priment sur les seules dimensions économique et financière.

² Voir, à cet égard, notamment les considérants n° 1 à 5 de la directive 2009/31/CE.

réduire les émissions de CO2 de l'UE ou du monde de 50 % d'ici à 2050 sans recourir également à d'autres options telles que le captage et stockage du dioxyde de carbone³ ». Le Conseil européen de mars 2007 a aussi instamment demandé aux Etats membres et à la Commission d'œuvrer au renforcement des activités de recherche et de développement et de définir le cadre technique, économique et réglementaire nécessaire pour supprimer les obstacles juridiques existants et mettre en œuvre, si possible d'ici à 2020, des technologies CSC respectueuses de l'environnement avec de nouvelles centrales électriques à combustibles fossiles⁴.

D'après les informations recueillies par les auteurs du projet de loi sous avis, environ un tiers des centrales électriques au charbon d'Europe seront remplacées au cours des 10 prochaines années. Sur le plan international, la consommation énergétique accrue de pays en transition, tels que la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Mexique, entraînera une progression significative de la demande énergétique mondiale qui devra probablement être satisfaite en grande partie grâce aux combustibles fossiles, du moins à court et à moyen terme. De surcroît, les perspectives de développement économique de ces régions, et bien d'autres régions encore, seront accompagnées d'une forte progression démographique à l'échelle de la planète, et notamment en Afrique ainsi qu'en Asie. Ainsi, « *[il] nous faut d'urgence renforcer notre capacité à absorber ces émissions potentielles très importantes⁵ ».*

A cet égard, la Chambre de Commerce se permet en outre de rappeler que, suite notamment aux événements tragiques survenus au Japon au mois de mars 2011, l'énergie nucléaire est de plus en plus contestée sur la plan international. Partant, et en attendant le plein déploiement des sources d'énergies renouvelables à travers le monde et la mise en œuvre progressive des programmes ayant trait à l'efficacité énergétique, le recours aux combustibles fossiles, intensifs en carbone et partant en émissions de CO2, notamment dans le domaine de la génération de l'électricité, risque d'augmenter de façon plus prononcée que dans un scénario à politique (nucléaire) inchangée, et ce au moins à moyen terme. Cette nouvelle donne ne fait pas partie, ni des objectifs climatiques de l'Union européenne à moyen terme, ni de la directive à transposer, mais elle renforce sans aucun doute l'urgence de multiplier les efforts ayant trait à la mitigation des émissions de GES.

Cette dernière considération renforce l'argument en faveur du développement, dans les meilleurs délais, de technologies telles que le CSC respectueux de l'environnement et de la santé humaine, et ce en vue de contenir le réchauffement en-deçà de la limite des 2°C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle. Il est à noter que les potentiels dans le domaine du CSC ne vont probablement pas se concrétiser à court terme. En outre, les considérations économiques, et notamment les coûts associés au captage et au stockage du dioxyde de carbone, paraissent actuellement peu favorables pour les acteurs économiques privés. Ainsi, la Commission européenne estime, qu'à l'horizon 2020, quelque 7 millions de tonnes de CO2 pourraient être stockées de la sorte. Il s'agit d'un montant en-deçà des seules émissions luxembourgeoises de CO2, qui se situent actuellement aux alentours de 12 millions de tonnes par an. Or, la performance de la technologie du CSC pourrait ensuite progresser rapidement, pour atteindre déjà 160 millions de tonnes de CO2 en 2030.

³ Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

⁴ Voir notamment à cet égard, la communication de la Commission du 10 janvier 2007 intitulée: «Production d'électricité durable à partir des combustibles fossiles: vers des émissions des centrales électriques au charbon tendant vers zéro après 2020».

⁵ Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Or, d'après la Commission européenne, afin que ces potentiels puissent être réalisés, il faut impérativement des efforts financiers importants de la part des pouvoirs publics et un soutien du secteur privé⁶. Dans ce contexte, le Conseil européen de juin 2008 avait invité la Commission à présenter un mécanisme visant à inciter les Etats membres et le secteur privé à réaliser les investissements nécessaires afin de garantir la construction et l'exploitation, d'ici 2015, d'un maximum de douze installations de démonstration du CSC.

La technologie du CSC est une excellente illustration du secteur économique dit des écotecnologies, qui se trouve en plein essor, et la Chambre de Commerce saluerait une implication, sous une forme ou une autre, des acteurs luxembourgeois dans le déploiement en Europe de la technologie du CSC. A ce titre, la Chambre de Commerce regrette singulièrement que les autorités nationales semblent d'emblée avoir quasiment écarté la possibilité de se lancer sur la voie même de l'évaluation du potentiel au regard de la technologie du CSC : « *En vue d'assurer une [transposition] fidèle et complète de la directive 2009/30/CE, le présent projet a été élaboré alors même que le stockage géologique du CO2 n'est guère concevable au Luxembourg pour des raisons géologiques et hydrogéologiques⁷* ». « *De l'avis des services compétents, les possibilités de réalisation d'un stockage de CO2 ne semblent pas être données, voire inexistantes au Luxembourg⁸* ». La Chambre de Commerce note d'ailleurs au passage que des projets-pilote en matière de CSC sont actuellement à l'étude notamment en Lorraine, et ce à proximité de la frontière luxembourgeoise⁹.

Il convient de souligner dans ce contexte que la directive 2009/31/CE dispose expressément que les « *Etats membres conservent le droit de déterminer les régions au sein desquelles des sites de stockage peuvent être sélectionnés [...]. Ceci comprend le droit des Etats membres de ne pas autoriser le stockage dans certaines parties ou la totalité de leur territoire¹⁰* ». Si la volonté des autorités nationales est de ne pas promouvoir ou d'analyser le potentiel, aussi théorique soit-il, en matière du CSC sur le sol luxembourgeois, les auteurs du projet de loi auraient pu proposer une transposition plus légère de la directive 2009/31/CE, au lieu de présenter un texte si exhaustif. En l'occurrence, et d'un point de vue de la simplification administrative, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de présenter un texte légal détaillé au législateur si l'objet même couvert pas le champ d'application n'a pas vocation, d'après les formulations de l'exposé des motifs, d'être mis en œuvre sur le territoire national.

La Chambre de Commerce reconnaît le caractère exigü du territoire luxembourgeois, la concurrence avec d'autres sources d'affectation du territoire et la probabilité non-négligeable que le Grand-Duché ne fasse effectivement pas apparaître de sites de stockage idoines. Elle recommande tout de même vivement aux autorités de procéder au moins à l'étude dont il est question à l'article 5, paragraphe 1^{er} du projet de loi sous avis et qui viserait à « *évaluer le potentiel et la capacité de stockage géologique du CO2 disponible sur le territoire national* ». En effet, d'après la formulation proposée audit article, la réalisation d'une telle étude est envisagée en tant que simple possibilité¹¹. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, il n'est guère suffisant de s'orienter sur les seules déclarations floues de l'exposé des motifs et sur les « *avis des services compétents* » pour évaluer les

⁶ Considérant n°5 de la directive 2009/31/CE.

⁷ Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

⁸ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/05-mai/27-conseil/index.html#5

⁹ Le projet « ULCOS » consiste en une double opération de captage et de stockage géologique des émissions de dioxyde de carbone issues de la sidérurgie. Une consultation publique vient d'être ouverte pour une expérimentation sur le site ArcelorMittal de Florange, en Région Lorraine.

¹⁰ Article 4 de la directive 2009/31/CE.

¹¹ « Le ministre [...] peut faire procéder [...] à une étude y relative ».

sites de stockages potentiels. Ainsi, il convient d'étudier *in extenso* le potentiel en la matière, et ce sur base d'une étude scientifique et géologique rigoureuse et détaillée.

Eu égard aux considérations générales exposées ci-dessus, la Chambre de Commerce juge par ailleurs important que les autorités luxembourgeoises continuent de suivre les évolutions internationales dans le domaine de la technologie naissante du CSC. En effet, un soutien public, et potentiellement une association d'acteurs économiques privés, aux efforts de déploiement de la technologie du CSC à l'international pourrait, le cas échéant, s'avérer intéressant à la fois du point de vue de la diversification de l'appareil de production national dans le domaine des écotechnologies et du transfert statistique des quotas de gaz à effet de serre afférents au profit du bilan d'émission luxembourgeois. Pour le surplus, il est rappelé que la directive 2009/31/CE ne s'applique pas aux projets 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. Dans cette phase précoce mais primordiale, une implication dans les projets de recherche et développement internationaux permettrait au Luxembourg d'éviter de manquer une opportunité potentiellement intéressante des points de vue économique et écologique.

Il importe, en outre, de relever la superposition d'un nombre important de ministères¹² et d'administrations¹³ en ce qui concerne notamment la délivrance, la modification, le réexamen, l'actualisation et le retrait des autorisations de stockage de dioxyde de carbone, aussi théoriques soient elles au vu de la lecture de l'exposé des motifs. En effet, selon le principe du guichet unique et dans un souci de simplification administrative, le projet de loi sous avis devrait procéder à la nomination d'un interlocuteur de référence afin d'évaluer les autorisations de stockage, qui devrait par ailleurs prendre à sa charge la coordination interministérielle et inter-administration.

Commentaire des articles

Concernant l'article 4

L'article en question dispose notamment que les annexes au projet de loi sous avis peuvent être modifiées ou complétées par voie de règlement grand-ducal. Vu le caractère éminemment technique desdites annexes, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi sous avis de les transposer directement via règlement grand-ducal. Ainsi, elles pourront être modifiées ou complétées ultérieurement, comme le projet de loi sous avis le prévoit d'ailleurs, pour une norme de même valeur dans la hiérarchie des normes. Dans l'état actuel des choses, un règlement grand-ducal verrait en effet en modification d'une loi. Il est à noter que le Conseil d'Etat, dans un avis récent¹⁴, a également proposé une telle approche :

« Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de transposer la directive intégralement par la loi en projet, même si sur le plan juridique formel rien ne s'y oppose. En effet, l'approche retenue qui consiste à reprendre dans la loi non seulement les dispositions destinées à transposer la directive proprement dite, mais d'y intégrer aussi les annexes jointes à la directive sous forme d'une copie quasiment conforme, confère au projet de loi sous examen une lourdeur inutile. Les auteurs en semblent d'ailleurs eux-mêmes conscients, car ils proposent que celles-ci puissent être modifiées par voie de règlement grand-ducal. En outre, tant des raisons tenant à la technique légistique qu'une non-conformité constitutionnelle s'opposent à l'approche qu'ils ont retenue.

¹² Les ministres ayant respectivement l'Environnement, le Travail et l'Intérieur dans leurs attributions.

¹³ L'Administration de l'environnement, l'Inspection du travail et des mines et l'Administration de la gestion de l'eau.

¹⁴ Avis du Conseil d'Etat du 28 juin 2011 concernant le projet de loi relative aux déchets.

Le Conseil d'Etat a déjà itérativement eu l'occasion de critiquer cette façon de mettre à jour des parties d'une loi [...], eussent-elles une connotation purement technique, alors que, dans l'intérêt d'une conception bien structurée d'un droit positif cohérent, clair et transparent, 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. [...] Partant, le Conseil d'Etat propose de faire figurer les annexes au projet de règlement grand-ducal duquel il a été saisi au même moment que le présent projet de loi ».

Ces développements, bien que relatifs à un autre projet de loi, s'appliquent *mutatis mutandis* au projet de loi sous avis.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce s'interroge sur la valeur ajoutée des dispositions reprises au paragraphe 2 de l'article en question qui dispose 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* ». En effet, dans le contexte de l'attribution des autorisations d'exploration des sites de stockage, la nécessaire prise en compte de critères objectifs, publiés et non discriminatoires coule de source et ces critères sont d'ailleurs prévus dans le projet de loi sous avis.

Concernant l'article 7

A l'instar de la remarque formulée *supra*, il conviendrait de biffer le paragraphe 2 de l'article 7 qui énonce que « *les procédures de délivrance des autorisations de stockage sont ouvertes à toutes les entités possédant les capacités requises et les autorisations sont délivrées sur la base de critères objectifs, publiés et transparents* ».

Concernant l'article 13

Le premier paragraphe de cet article dispose qu'« *un flux de CO2 est majoritairement composé de dioxyde de carbone. A cet effet, aucun déchet ni aucune autre matière ne peut y être ajouté en vue de son élimination. Cependant, un flux de CO2 peut contenir des substances qui se sont accidentellement associées dès la source ou lors des opérations de captage ou d'injection et des substances traces peuvent y être ajoutées afin d'aider à contrôler et à vérifier la migration du CO2. Les concentrations de toutes les substances associées par accident ou ajoutées sont inférieures aux niveaux qui seraient susceptibles [...]* ».

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la valeur ajoutée, dans un texte légal, de déclarations générales telles que la disposition suivante : « *un flux de CO2 est majoritairement composé de dioxyde de carbone* ». Ainsi, dans un souci de simplification administrative et de manière générale, la Chambre de Commerce milite en faveur de textes légaux complets, aisément lisibles et dépourvus de toute mention superflue.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce, approuve le projet de loi sous avis, sous la réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

WMR/SDE