



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 29 septembre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 22 septembre 2010 (à 14.30 heures)
2. 6192 Projet de loi concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque
- Désignation d'un rapporteur
3. 6119 Projet de loi instituant les recours en matière de marchés publics
- Rapporteur : Monsieur Léon Gloden
(en cas de disponibilité du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat)
- Présentation et adoption d'un projet de rapport complémentaire
4. Nouvelle procédure législative concernant l'optimisation du suivi financier des grands projets d'infrastructure
- Continuation de l'échange de vues
5. Demande du groupe *déi gréng* du 14 septembre 2010 :
« Irrégularités/illégalités en relation avec la désignation des zones spéciales conservation (règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 relatif à la directive 92/43/CEE) et la mise en œuvre des mesures compensatoires prévues dans le cadre de la construction de la route du nord (loi du 27 juillet 1997) »
6. Examen du projet de résolution relative aux écluses sur la Moselle (voir courrier électronique du 23 septembre 2010)
7. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz,

M. Léon Gloden, Rapporteur du projet de loi 6119,

M. Michel Wolter, observateur,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,
M. Marco Schank, Ministre délégué au Développement durable et aux
Infrastructures,

M. Guy Besch, M. Roland Fox, Mme Frédérique Hengen, M. Jean Leyder, M.
Claude Pauly, M. Tom Schram, M. Tom Weisgerber, du Ministère du
Développement durable et des Infrastructures,

M. Jean-Marie Franziskus, de la Société nationale des chemins de fers
luxembourgeois (CFL),

M. Jean-Paul Bever, Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 22 septembre 2010

Le projet de procès-verbal de la réunion du 22 septembre 2010 est adopté.

2. 6192 Projet de loi concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque

Monsieur Marcel Oberweis est nommé Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

3. 6119 Projet de loi instituant les recours en matière de marchés publics

Les amendements introduits par la Commission en date du 23 juillet dernier n'ont pas soulevé de commentaire de la part du Conseil d'Etat.

Monsieur le Rapporteur présente succinctement le projet de rapport complémentaire. Après quelques modifications d'ordre purement rédactionnel, ce projet de rapport complémentaire est adopté à l'unanimité des membres présents.

La Commission propose le modèle de temps de parole de base pour les discussions en séance plénière.

4. Nouvelle procédure législative concernant l'optimisation du suivi financier des grands projets d'infrastructure

Les représentants du Ministère informent les membres de la Commission que la liste récapitulative des projets ayant fait l'objet d'une autorisation par la Chambre des Députés, en respect avec la nouvelle procédure législative relative à l'optimisation du suivi financier des grands projets d'infrastructure, leur sera fournie dans les meilleurs délais. Cette liste renseignera également sur l'éventuel rééchelonnement dans le temps de la réalisation de ces projets.

Etant donné que les membres de la Commission n'ont pas de question supplémentaire à poser aux représentants du Ministère, Monsieur le Président-Rapporteur est chargé de préparer son projet de papier de discussion, afin qu'il puisse être examiné au cours de la prochaine réunion.

5. Demande du groupe déi gréng du 14 septembre 2010 : « Irrégularités/illégalités en relation avec la désignation des zones spéciales conservation (règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 relatif à la directive 92/43/CEE) et la mise en œuvre des mesures compensatoires prévues dans le cadre de la construction de la route du nord (loi du 27 juillet 1997) »

Le groupe parlementaire *déi gréng* explique les raisons pour lesquelles il a introduit la demande de procéder à l'échange de vues sous rubrique. Il accuse en effet le Gouvernement de ne pas avoir respecté le droit européen, et plus précisément la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Pour rappel, la directive précitée a été transposée en droit national par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En 2006, le Gouvernement luxembourgeois a arrêté et présenté à la Commission européenne sa 2^e liste de zones naturelles protégées dans le cadre du réseau européen Natura 2000. Puis, en date du 17 novembre 2009, le Gouvernement a publié le règlement grand-ducal portant désignation des zones spéciales de conservation. Or, en comparant les plans envoyés par le Grand-Duché à Bruxelles en 2006 et les plans contenus dans le règlement grand-ducal de 2009, le groupe *déi gréng* a constaté qu'au moins deux zones spéciales de conservation ont été modifiées. Il s'agit des zones suivantes :

- Sanem - Groussebesch / Schouweiler - Bitchenheck (LU0001027),
- Grunewald (LU0001022).

Le Gouvernement a donc, l'an passé, redéfini les zones habitats par rapport à la version de 2006, en retirant certaines parties des zones déclarées protégées. Or, d'après *déi gréng*, le Gouvernement n'était pas en droit de revoir ces plans, car seule la Commission européenne peut procéder à des modifications sur base de motifs scientifiques. Le Gouvernement aurait donc agi en contradiction avec la directive 92/43/CEE, qui prévoit qu'une fois qu'une zone est classée, seule la Commission européenne a le pouvoir de la déclasser, sur base d'études scientifiques fournies par l'Etat membre. En effet, dans son article 9, la directive dispose clairement qu'un site répertorié comme zone spéciale de conservation ne peut être modifié qu'avec l'habilitation expresse de la Commission : « *La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 19, procède à l'évaluation périodique de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs visés aux articles 2 et 3. Dans ce contexte, le déclassement d'une zone spéciale de conservation peut être considéré là où l'évolution naturelle relevée au titre de la surveillance prévue à l'article 11 le justifie* ».

Le premier site protégé diminué de certaines surfaces est situé sur les territoires des communes de Bascharage, Dippach, Reckange-sur-Mess et Sanem. Le groupe

parlementaire *déi gréng* a constaté que la zone déclassée coïncide avec le tracé du futur contournement de Bascharage et il déclare ne pas croire à un hasard. Tout en admettant que la présence d'une zone d'habitat n'exclut pas définitivement la construction du contournement de Bascharage, il estime que cela doit se faire en respectant certaines règles (réalisation d'une étude d'impact, sollicitation de l'avis des communes, mise en œuvre de mesures compensatoires,...).

Déi gréng accusent donc le Gouvernement d'avoir sciemment commis une infraction à une directive européenne, et notamment à l'article 4 paragraphe 5 de la directive qui prévoit que « *dès qu'un site est inscrit sur une telle liste, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4 de la directive* ». Ceci signifie concrètement que les Etats membres doivent prendre des mesures nécessaires pour protéger le site. En outre, l'article 6 paragraphe 4 de la directive dispose que « *si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée* » et que « *L'Etat membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées* ». *Déi gréng* réclame plus de transparence dans la gestion des dossiers et le respect des droits démocratiques. C'est pour cette raison que le groupe parlementaire souhaite savoir à quel niveau la décision de modifier la zone protégée autour de Bascharage a été prise.

Suite à cette intervention, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures explique que le règlement grand-ducal, bien que publié en novembre 2009 alors qu'il était déjà ministre compétent en la matière, a été élaboré par son prédécesseur et adopté par le Conseil de Gouvernement en mars 2009. Ce texte a ensuite été positivement avisé par le Conseil d'Etat et a suivi la procédure habituelle. Il déclare cependant ne pas pouvoir donner de plus amples explications sur la façon dont le texte a été élaboré, car il n'a pas participé à sa rédaction et propose, le cas échéant, de s'adresser à qui de droit.

Monsieur le Ministre souscrit par ailleurs aux accusations du groupe *déi gréng* et reconnaît que la réglementation européenne n'a pas été respectée. Il annonce vouloir y remédier dans les meilleurs délais. Il donne à cet égard à considérer qu'il s'est rendu compte de cette problématique au printemps de cette année, lorsque son département a entamé des réflexions approfondies sur les autorisations à obtenir dans le cadre du projet de construction du contournement de Bascharage. Au cours de l'été, la Commission européenne a été informée du fait que le Luxembourg devrait adapter sa législation pour se conformer aux procédures européennes.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre explique avoir approfondi l'analyse de toute la procédure de classement des zones protégées et s'être rendu compte de la complexité de la problématique. Il faut tout d'abord savoir qu'il existe deux procédures différentes pour la désignation de zones spéciales de conservation : la procédure nationale et la procédure européenne. Ces deux procédures ont des points communs.

La procédure européenne de désignation des zones spéciales de conservation se fait en trois étapes :

- 1) chaque Etat membre propose une liste de sites abritant des habitats naturels et des espèces animales et végétales sauvages, ceci en se conformant aux critères établis dans les annexes de la directive européenne ;
- 2) sur la base des listes nationales et en accord avec les Etats membres, la Commission arrête une liste des sites d'importance communautaire pour chacune des neuf régions biogéographiques de l'Union ;

- 3) dans un délai maximal de six ans suivant la sélection d'un site comme site d'importance communautaire, les Etats membres doivent désigner ces sites comme zones spéciales de conservation.

A ceci s'ajoute que le règlement grand-ducal de novembre 2009 a été pris sur base de l'article 4 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui prévoit que : « *Les annexes 1-8 à la présente loi en font partie intégrante. Elles peuvent être amendées par règlement grand-ducal. Tout règlement modifiant ou complétant une annexe de la présente loi doit comporter la mention :*

- *du numéro de l'annexe concernée ;*
- *des numéros et des intitulés des directives communautaires comportant la dernière version complète de cette annexe ainsi que des modifications qu'elle a subies dans la suite ;*
- *des numéros des Journaux Officiels des Communautés Européennes et de leurs annexes dans lesquels ces directives ont été publiées ».*

Cet article peut être interprété de plusieurs façons. En effet, la phrase : « *Elles peuvent être amendées par règlement grand-ducal* » donne à penser que l'annexe 5, qui reprend la liste des zones protégées, peut très facilement être modifiée. Mais, la suite de l'article laisse entrevoir que l'on ne peut modifier les annexes qu'en cas de modification d'une annexe d'une directive européenne si la Commission européenne a donné son accord préalable. Etant donné que l'article 4 de la loi de 2004 peut prêter à confusion, Monsieur le Ministre est d'avis qu'il doit être clarifié.

Il faut en outre comprendre l'historique de cette problématique. Ainsi, si l'on consulte les annexes de la loi de 2004 et que l'on effectue une comparaison des sites repris dans l'annexe 5 de cette loi avec la liste des sites qui ont finalement été notifiés à Bruxelles en 2006, l'on remarque que le site de Bascharage n'est pas repris dans la loi de 2004, alors qu'il a été notifié à la Commission européenne en 2006. Cette différence s'explique par le fait que le Luxembourg a désigné le site de Bascharage pour la liste de ses sites à protéger comme site d'importance communautaire supplémentaire afin de remédier aux insuffisances de ses propositions initiales faites dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE. Ces insuffisances avaient été constatées par la Commission européenne et concernaient la représentation inadéquate des prairies à molinies. En effet, lorsque le Luxembourg a envoyé sa liste initiale à la Commission européenne, celle-ci lui a demandé d'identifier des terrains supplémentaires. Suite à cette demande, le site de Bascharage a été notifié et la Commission européenne a entériné la liste proposée par le Luxembourg. A ce moment, il semble évident que les annexes de la loi de 2004 auraient dû être complétées par le biais d'une modification de la loi. Or, cela n'a pas été fait. Donc, les annexes de la loi ne correspondaient pas à la liste notifiée à Bruxelles.

Dans une étape ultérieure, le règlement grand-ducal de novembre 2009 a désigné une série de sites d'importance communautaire en vertu de la procédure prévue par la directive. Cependant, le site LU0001027 n'y est pas représenté comme sur les fiches remises par le Gouvernement luxembourgeois à la Commission en 2006. En effet, cette zone y apparaît sous une forme réduite par rapport à celle qui a été notifiée à Bruxelles en 2006.

Le représentant du groupe *déi gréng* signale que, dans le cadre de la présente discussion, sa préoccupation première n'est pas la construction du contournement de Bascharage, mais le fait que les surfaces de certaines zones protégées aient été modifiées sans respecter la procédure européenne. Il exige de connaître les motivations fondamentales de ces décisions et souhaite dans ce contexte que les courriers échangés entre le Ministère de l'Environnement et celui des Travaux publics soient mis à disposition de la Chambre. Il souhaite notamment savoir qui a exercé des pressions pour que de tels projets d'aménagement puissent être adoptés au détriment de l'environnement et de la loi. En

réponse à cette intervention, Monsieur le Ministre explique que les discussions autour du contournement de Bascharage ont eu lieu sous l'impact de l'évolution du plan sectoriel « Transports ». Il ajoute qu'à ses yeux, le PST est une priorité absolue et que le projet du contournement de Bascharage en fait partie. Il reconnaît donc bien volontiers avoir exercé une certaine pression auprès du Ministère de l'Environnement en 2006, dans son rôle de Ministre des Travaux publics pour que ce projet devienne une réalité et déclare être toujours du même avis aujourd'hui. Par contre, il ajoute qu'à l'époque, il n'était pas responsable de la procédure juridique qui devait être respectée par le Ministère de l'Environnement. Monsieur le Ministre rappelle également que, sur base de l'article 12 de la loi du 19 janvier 2004, il est possible de réaliser un tel projet en respectant une procédure bien déterminée.

*

Il a été soutenu que la commune de Bascharage n'aurait pas été informée du fait qu'un de ses terrains se trouvait sur la liste des sites d'importance communautaire. Pourtant, la commune était doublement concernée : non seulement le site en question se trouve sur son territoire, mais elle en est aussi propriétaire. L'actuel bourgmestre de cette commune explique qu'il n'a été informé du classement de ce site que suite à la conférence de presse organisée en date du 14 septembre 2010 par *déi gréng*. Il s'insurge contre ce manque d'information et exige d'être tenu au courant, documents à l'appui, de ce qui s'est exactement passé. Il est par ailleurs d'avis que la lecture des articles 34 à 38 de la loi du 19 janvier 2004 permet aisément de comprendre que les communes doivent être consultées et informées. Il évoque tout particulièrement l'article 38 qui dispose que « *L'Etat et les communes prennent les mesures appropriées pour éviter, en tenant compte des exigences citées à l'article 34 de la présente loi, dans les zones Natura 2000, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente loi* ». Il est en effet évident que si une commune doit prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces dans les zones Natura 2000, elle doit être au courant de l'existence d'une telle zone sur son territoire !

L'orateur proteste vivement contre le fait que la commune de Bascharage n'est à ce jour pas officiellement au courant qu'un de ses terrains a été classé en 2006. Il estime scandaleux que les principes généraux de droit n'aient pas été respectés et que plusieurs centaines d'hectares aient été classés, sans qu'aucun règlement grand-ducal n'ait été publié, ni que les annexes de la loi de 2004 n'aient été amendées par la voie législative.

Il est d'autant plus mécontent que le tracé du contournement de Bascharage, dont la construction est revendiquée par la commune depuis une trentaine d'années, est quasiment fixé depuis 2003 et que la Chambre des Députés a d'ores et déjà donné son accord de principe en la matière, par la motion votée en date du 24 octobre 2007 dans le cadre du débat sur le financement des grands projets d'infrastructure. Il ne parvient pas à comprendre les raisons qui ont mené le Gouvernement à classer en catimini cette zone dans la liste des sites d'importance communautaire en 2006 alors que l'on savait déjà à cette époque que le contournement de Bascharage serait établi à cet endroit.

Monsieur le Bourgmestre exige donc d'être informé de manière détaillée de ce qui s'est passé en 2006. Il veut notamment savoir quelle analyse scientifique a servi de base à la décision de classer ce site plutôt qu'un autre. Monsieur le Ministre explique, qu'outre plusieurs visites sur le terrain, la décision s'est basée sur des documents comme la cartographie de la phytosociologie forestière ou la cartographie des surfaces de diversité biologique. Les membres de la Commission demandent à ce que ces documents soient mis à la disposition de la Chambre des Députés.

Monsieur le Bourgmestre est d'avis que la loi de 2004 doit être modifiée afin de clarifier l'obligation d'information préalable aux communes concernées par le classement d'une zone leur appartenant et afin de prévoir un droit de recours en la matière. En outre, il souhaiterait qu'une analyse sérieuse de la valeur juridique du classement de 2006 soit faite car il estime qu'étant donné que les communes n'ont pas été informées au préalable et qu'aucun règlement grand-ducal n'a été publié (alors que la procédure décrite à l'article 34 de la loi de 2004 le prévoit), le classement de 2006 est inopposable.

Il est également procédé à un bref échange de vues concernant le fait que la décision de notifier le site de Bascharage à Bruxelles en 2006, ne soit pas une décision du Conseil de Gouvernement, mais du seul Ministre de l'Environnement. Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures s'engage à vérifier ces faits, mais il est d'avis que le Ministre de l'Environnement a considéré que ce type de décision était de sa compétence exclusive et que, juridiquement parlant, l'approbation du Conseil de Gouvernement ne s'imposait pas.

*

Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures résume ensuite brièvement la situation et donne à considérer qu'il se trouve face à un problème juridique, dû à l'existence de deux procédures séparées, la procédure nationale et la procédure européenne. Le fait que le Ministre compétent n'ait pas informé les communes concernées de la notification faite à Bruxelles en 2006 a des conséquences différentes au niveau national et au niveau européen :

- au niveau national, la question se pose de savoir si la procédure est oui ou non viciée.
- le fait que la procédure nationale n'ait pas été respectée ne saurait avoir un effet à Bruxelles, car la procédure européenne ne prévoit pas d'informer les communes du classement d'un de leurs terrains. Ainsi, la notification faite en 2006 existe bel et bien en droit européen. Le fait que la procédure luxembourgeoise ne soit pas clôturée n'a aucune influence sur sa valeur juridique.

Monsieur le Ministre reconnaît être face à un problème juridique complexe. Il est en contact avec la Commission européenne pour tenter de régler la situation.

*

D'une manière générale, les membres de la Commission se déclarent très étonnés que de tels agissements aient pu avoir lieu et demandent au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Si certains souhaitent convoquer le Ministre de l'Environnement de l'époque pour lui demander de fournir les explications en la matière, cette proposition n'est cependant pas retenue.

En conclusion, les représentants gouvernementaux s'engagent à régler les problèmes juridiques soulevés au cours du présent échange de vues dans les meilleurs délais. Dans ce contexte, ils vont, d'une part, poursuivre leurs discussions avec la Commission européenne et, d'autre part, déposer un projet de loi visant à modifier la loi du 19 janvier 2004. Ils feront tout leur possible pour mettre les procédures à respecter en cas de classement ou de déclassement d'une zone de conservation en conformité avec la législation nationale et la réglementation communautaire.

*

Les discussions concernant le cas du *Gréngewald* auront lieu au cours de la prochaine réunion.

6. Examen du projet de résolution relative aux écluses sur la Moselle

Ce point n'a pas été abordé.

7. Divers

Il n'y aura pas de réunion le 6 octobre prochain. Les prochaines réunions auront lieu les 13 et 18 octobre 2010.

Luxembourg, le 5 octobre 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden