



Commission de l'Environnement

Procès-verbal de la réunion du 28 octobre 2015

Ordre du jour :

1. 6771 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets
- Rapporteur: Monsieur Gérard Anzia
- Adoption d'un projet de rapport

2. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :
 - a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
 - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
 - c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
 - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
 - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
 - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
 - g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
 - h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
 - i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
 - j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
 - k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;et abrogation de :
 - a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs- Rapporteur: Monsieur Yves Cruchten
- Examen des volets "environnement" et "gestion de l'eau"

3. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Gilles Baum, M. Eugène Berger, Mme Tess Burton (remplaçant M. Frank Arndt), M. Félix Eischen (remplaçant M. Marcel Oberweis), M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Henri Kox, M. Roger Negri, M. Marco Schank, M. David Wagner, M.

Laurent Zeimet

M. Camille Gira, Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures

M. Joe Ducomble, du Ministère de l'Environnement

M. Julien Havet, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, du Ministère de l'Intérieur

Mme Rachel Moris, Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Henri Kox, Président de la Commission

*

1. 6771 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

Pour rappel, à la demande du groupe politique CSV, le vote relatif au projet de rapport a été postposé à la présente réunion.

Suite à une question afférente, Monsieur le Rapporteur donne à considérer qu'il n'a pas fait mention des avis respectifs de la Chambre des Métiers, de la Chambre de Commerce et de la Chambre d'Agriculture dans son rapport écrit, étant donné que ces avis n'ont pas d'impact sur le projet de loi, mais qu'il en fera bien entendu mention dans son rapport oral en séance plénière.

Le projet de rapport est ensuite adopté à la majorité des membres présents, la sensibilité politique *Déi Lénk* s'abstenant.

Les membres de la Commission proposent le modèle de base pour les débats en séance plénière.

2. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :
a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;

i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;
et abrogation de :
a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier différents textes de loi dans une optique de simplification administrative. Monsieur le Secrétaire d'Etat présente aux membres de la Commission les volets relatifs à l'environnement et à la gestion de l'eau qui seront impactés par ce texte législatif, tout en précisant que les modifications sont de nature purement formelles et n'impliquent aucun changement quant au fond. Les lois concernées sont :

- la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et, consécutivement, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau,
- la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

*

Loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Le projet de loi dite « omnibus » modifie les articles 5 et 57 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles :

- l'alinéa 1^{er} de l'article 5 est supprimé. Cet alinéa exigeait une autorisation du Ministre de l'Environnement pour toute construction à une distance inférieure à 30 mètres de certains bois et cours d'eau, ainsi qu'une autorisation pour construire près des zones protégées Natura 2000. Il s'agit d'un allègement des procédures, l'obligation d'autorisation étant superfétatoire, alors que le ministère de l'Environnement donne, d'une part, son approbation en cas de modification d'une zone verte par un projet d'aménagement général et maintient, d'autre part, un droit de regard par le biais des directives « Habitats » et « Oiseaux sauvages » ;
- l'alinéa 4 de l'article 57 est remplacé afin d'introduire la possibilité de proroger le délai de péremption des autorisations requises en vertu de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Initialement, cet alinéa prévoit qu'une autorisation devient caduque s'il n'en est usé dans un délai de deux ans après sa délivrance. En vertu du projet de loi dite « omnibus », le Ministre de l'Environnement pourra dorénavant accorder au maximum deux prorogations d'une durée maximale d'une année, ceci pour éviter que l'initiateur d'un projet ne soit contraint de recommencer inutilement toute la procédure au cas où un projet n'aurait pas encore parcouru toutes les étapes procédurales.

Loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

Le projet de loi dite « omnibus » modifie les articles 15, 24, 39 et 66 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau :

- le paragraphe 1^{er} de l'article 15 prévoit actuellement que toute personne qui procède à un prélèvement dans une eau de surface ou dans une eau souterraine est assujettie à une taxe assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année. Le projet de loi dite « omnibus » propose l'introduction d'un régime simplifié pour les prélèvements inférieurs à 200 m³ par an, ceci moyennant l'introduction d'une taxe forfaitaire de 25 EUR. Suite à une question afférente, il est précisé que le nombre de personnes concernées par cette nouvelle disposition est minime. En effet, les forages privés, en général pratiqués par les agriculteurs, ne sont autorisés que de manière très restrictive après qu'une analyse préalable et qu'un contrôle sur d'éventuelles incidences sur les alentours aient été réalisés ;
- l'article 24 est complété par un paragraphe 6 ayant pour objectif d'exclure du régime des autorisations individuelles tout ce qui tombe sous le champ d'application d'une réglementation d'ordre général. Ainsi, lorsqu'un règlement grand-ducal définit des conditions générales pour la maîtrise des pressions et sources diffuses dans le cadre de l'aménagement, de l'exécution, de la réalisation ou de l'exploitation des installations, ouvrages, travaux ou activités mentionnés à l'article 23 (1), une autorisation n'est plus requise, mais une simple déclaration auprès de l'Administration de la gestion de l'eau suffit ;
- actuellement la possibilité d'autoriser, sous conditions, une construction nouvelle en zone inondable est limitée aux seules constructions qui comblent des lacunes dans le tissu construit existant. Le projet de loi dite « omnibus » modifie les paragraphes 2 et 3 de l'article 39 afin d'abandonner cette approche restrictive au profit d'une approche plus générale permettant au Ministre compétent d'autoriser des constructions, même en dehors de lacunes à combler dans le tissu construit existant, à condition de prendre les mesures appropriées pour compenser la perte de volume de rétention ou pour prévenir les dommages pour les personnes, les biens ou l'environnement. Il est en outre prévu de pouvoir autoriser, sous conditions, en zone inondable des projets d'aménagement « nouveau quartier ». Cette possibilité n'existe pas à l'heure actuelle et permettra d'apprécier avec davantage de flexibilité les possibilités de compensation globales ;
- l'actuel article 66 paragraphe (2), qui subordonne l'engagement de la dépense à l'approbation préalable du projet par le ministre, est interprété de manière constante comme visant non pas l'engagement budgétaire de la dépense par l'autorité administrative sur le Fonds pour la gestion de l'eau, mais bien l'engagement de la dépense par le porteur de projet. Cette interprétation a pour conséquence que le porteur de projet, tout en disposant par ailleurs de toutes les autorisations requises pour démarrer en toute légalité son projet, est contraint d'attendre une décision administrative spécifiquement en rapport avec sa demande de prise en charge de certains frais, sous peine de perdre tout droit à cette prise en charge. Dans la mesure où le fait de démarrer le chantier fait présumer l'engagement des dépenses, la sanction de l'exclusion pure et simple du bénéfice de toute prise en charge est considérée comme démesurée et disproportionnée, étant donné qu'elle est a priori sans rapport avec la qualité du projet qui devrait pourtant seule guider l'appréciation du Ministre pour décider du caractère justifié ou non d'une demande de prise en charge. Le texte proposé se limite à subordonner le paiement de la prise en charge à l'approbation préalable des projets par le Ministre.

Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Le projet de loi dite « omnibus » modifie les articles 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 16, 17, 19, 27 et 31 de la loi modifiée du 10 juin 1999 sur les établissements classés. Les principaux changements opérés sont les suivants :

- l'introduction à côté de la classe 1 des classes 1A et 1B, dans l'optique de mieux cibler l'autorité administrative directement compétente et de réduire le délai d'instruction par l'abandon d'une double compétence ministérielle ;
- la réforme du régime des établissements composites par l'introduction de la notion de modalité d'instruction de la demande, ainsi que dans le sens que chaque autorité n'autorise plus que les établissements pour lesquels elle est naturellement compétente, ceci indépendamment de la modalité d'instruction de la demande. De cette façon, des établissements identiques en terme de classement sont traités par la même autorité et aux mêmes conditions ;
- la suppression de l'obligation d'attester dès le début de la procédure la conformité de l'établissement projeté avec la destination de la zone, conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et à la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'avantage de cette suppression est de permettre l'instruction du dossier de demande parallèlement au déploiement des démarches éventuelles qui s'imposent sur le plan communal pour régulariser la situation d'un classement incompatible du terrain concerné moyennant les adaptations nécessaires. En l'état actuel, toute question en rapport avec le classement doit être réglée avant l'entrée en procédure et avant tout commencement d'instruction au fond. Cette exigence peut engendrer des délais inutilement longs pour le requérant qui, selon le nouveau régime proposé, aura l'option d'engager plusieurs procédures en parallèle.

Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Le projet de loi dite « omnibus » modifie, entre autres, l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ceci en relation avec la nouvelle future version de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui est en cours de finalisation et qui devrait être déposée à la Chambre des Députés dans les meilleurs délais. Cette modification est donc prévue de manière anticipative et permettra de surseoir à une modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain lorsque la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles entrera en vigueur.

La nouvelle version de l'article 36 précise que les modalités relatives à la réalisation des mesures compensatoires, imposées par l'article 17 de la loi précitée du 19 janvier 2004, peuvent être fixées dans la convention relative au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

En vertu dudit article 17, le Ministre de l'Environnement impose des mesures compensatoires comprenant, si possible, des restitutions de biotopes et d'habitats quantitativement et qualitativement au moins équivalentes aux habitats supprimés ou endommagés. Les communes auront désormais la possibilité de fixer dans leur PAG les servitudes résultant de la compensation de biotopes, ceci par le biais d'un système à points (*Ökopunkten*). Ainsi, pour la viabilisation d'un terrain donné, les mesures de compensation seront connues dès le départ et ne donneront plus lieu à des négociations pour chaque PAP « nouveau quartier ».

A souligner qu'il ne s'agit aucunement d'une obligation imposée aux communes. Ces dernières restent libres de choisir si elles souhaitent ou non fixer de telles servitudes dans leur PAG.

Il est donc proposé de détailler la mesure compensatoire dans la convention relative au PAP « nouveau quartier », sous réserve que la commune ait fixé les servitudes afférentes dans son PAG. Les mesures de compensation pourront ainsi être réalisées de manière coordonnée et cohérente. Par ailleurs, cette proposition accélérera les procédures, alors que les mesures compensatoires seront connues dès le départ.

La nouvelle procédure se présente comme suit : la décision d'approbation de la convention par le conseil communal est soumise pour approbation au Ministre de l'Intérieur. Si la convention contient des modalités relatives à la réalisation des mesures compensatoires, le ministre de l'Intérieur transmet le dossier pour avis au Ministre de l'Environnement dans un délai de sept jours à compter de la réception de la délibération. A défaut par le Ministre de l'Environnement de faire parvenir son avis dans le mois de la réception du dossier, le ministre de l'Intérieur statue sur la décision du conseil communal. Il y a lieu de souligner que l'avis du Ministre de l'Environnement est consultatif et ne peut porter que sur la partie de la convention relative aux mesures compensatoires. A préciser que, dans le cadre de la procédure d'approbation de la convention, le Ministre de l'Intérieur ne vérifie que si le PAP, et donc la convention d'exécution afférente, est conforme au PAG. Voilà pourquoi le PAG doit prévoir explicitement les servitudes en matière de compensation de biotopes. Si le PAG ne prévoit pas ces servitudes, une convention d'exécution d'un PAP ne pourra pas contenir des mesures compensatoires.

Suite à la présentation de Monsieur le Secrétaire d'Etat, il est procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

- les détails concernant la définition du système à points et la façon dont les différents végétaux seront chiffrés et compensés ne sont pas encore totalement clarifiés. Des discussions sont en effet encore en cours. Il est cependant d'ores et déjà établi que le Ministère de l'Environnement définira un système général ainsi que des règles qui seront valables au niveau national : un catalogue de valeurs sera établi et une valeur sera attribuée à chaque sorte de biotope détruit et à chaque sorte de biotope de restitution, la valeur du terrain sera également prise en compte, de même que les coûts d'entretien futurs. Monsieur le Secrétaire d'Etat informe que le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles devrait être déposé d'ici la fin de l'année ou, au plus tard, au début de l'an prochain. Il s'engage également à soumettre les projets de règlement grand-ducal d'exécution de la loi à l'avis de la Chambre des Députés en temps voulu ;
- plusieurs intervenants saluent le fait que les communes auront dorénavant la possibilité de fixer dans leur PAG les servitudes résultant de la compensation de biotopes et que, de ce fait, les mesures de compensation seront connues dès le départ et ne donneront plus lieu à des négociations pour chaque PAP « nouveau quartier » ;
- suite à une question afférente, Monsieur le Secrétaire d'Etat réexplique la procédure qui sera mise en place par le nouvel article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (voir ci-dessus), en rappelant que l'avis du Ministre de l'Environnement est seulement consultatif et qu'il ne portera que sur la partie de la convention relative aux mesures compensatoires. Dans le même contexte et suite à une crainte exprimée par un membre de la commission parlementaire, il précise que cette nouvelle procédure est une faculté et non une obligation et qu'elle n'aboutira en aucun cas à une prolongation de la procédure d'adoption des plans d'aménagement communaux ;

- les nouvelles dispositions ont notamment pour objet d'inciter les promoteurs à viabiliser les terrains qu'ils possèdent dans les plus brefs délais et à ne pas les détenir indéfiniment à des fins spéculatives ;
- la procédure mise en place par l'article 7, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004 et qui prévoit que « *les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36* » pourrait, le cas échéant et sous réserves, être transposée dans le cadre des dispositions sous rubrique.

En conclusion, Monsieur le Secrétaire d'Etat tient à insister sur le fait que le nouveau système de compensation qui sera mis en place ne doit en aucun cas être perçu comme un blanc-seing à la destruction de biotopes. Au contraire, le but ultime est une destruction des biotopes aussi réduite que possible, ceci afin de minimiser le recours à la compensation.

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 11 novembre à 10h30.

Luxembourg, le 20 novembre 2015

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Henri Kox