



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TO,RM/PR

Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire et Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 10 et 16 juin 2011
2. 6259 Projet de loi concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 28 juin 2011
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. COM(2011) 315 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la normalisation européenne et modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil, ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE et 2009/23/CE du Parlement européen et du Conseil

- Présentation du document
- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité
4. COM(2011) 336 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 1927/2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

- Présentation du document
- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité
5. *A partir de 10 heures conjointement avec la Commission du Développement durable:*

COM(2011) 370: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET

DU CONSEIL relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

- Présentation du document
- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Félix Eischen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Claude Meisch, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Marc Lies, M. Marc Spautz, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, Mme Marie-Josée Frank, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Marc Spautz, membres de la Commission du Développement durable

M. Tom Eischen, M. Pierre Rauchs, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Richard Berg, M. Jean-Marie Reiff, de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

M. Georges Gehl, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jacques-Yves Henckes, M. Robert Weber, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, Mme Lydia Mutsch, membre de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire et membre de la Commission du Développement durable

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, M. Fernand Boden, Président de la Commission du Développement durable

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des 10 et 16 juin 2011

Les deux procès-verbaux sous rubrique sont approuvés.

2. 6259 Projet de loi concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie **- Présentation du projet de loi**

Le représentant du Ministère présente le projet de loi 6259 qui transpose en droit national la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant

l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie.¹

Avant de commenter, article par article,² le dispositif projeté, l'orateur rappelle que le délai de transposition de la directive s'est écoulé le 20 juin 2011, ce qui explique l'intérêt du Ministère de voir adopté ce projet de loi encore avant les vacances parlementaires d'été.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 28 juin 2011

L'assistance prend, comme suit, position par rapport aux observations de la Haute Corporation :

Article 2

Partiellement, la commission parlementaire fait siennes les propositions du Conseil d'Etat. Ainsi, elle marque son accord à numéroter les définitions regroupées à cet endroit, tout en les replaçant dans l'ordre retenu par la directive 2010/30/UE.

L'assistance discute brièvement sur les recommandations divergentes du Conseil d'Etat concernant l'ordre des définitions (ordre alphabétique ou ordre logique) et l'explication, à cet endroit, d'abréviations employées dans le dispositif.

Pour des raisons de lisibilité du dispositif, la commission préfère maintenir dans cette liste les « définitions » des termes de « directeur », d'« Institut » et de « règlement », ajoutées par les auteurs du projet de loi aux définitions données par la directive, même si ces trois « définitions » supplémentaires s'apparentent davantage à des abréviations. Pour ces termes, le Conseil d'Etat recommande « l'ajout d'une formule du genre « dénommé ci-après « ... » », ou « désigné ci-après par « ... » », à la suite de la première mention au dispositif de la notion, de l'autorité ou de l'organisme visés ».

Article 11

Faisant suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission parlementaire décide de supprimer cet article.

Le Conseil d'Etat note, en effet, que cette disposition « n'est pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs en vertu duquel seul le Grand-Duc est en droit de modifier les règlements dont il est l'auteur. Par ailleurs, la disposition est superfétatoire en raison du principe qui veut que les références sont dynamiques. Les références sont implicitement modifiées du fait même de l'entrée en vigueur des nouveaux textes (...) ».

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Une ébauche d'un projet de rapport est distribuée.

M. le Rapporteur rappelle que ce projet de rapport est à adapter à l'endroit de l'article 2 (contrairement à l'ébauche du projet de rapport, la commission n'a pas complètement suivi le Conseil d'Etat).

Article 4, paragraphe (2)

¹ Pour ces explications, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi (doc. parl. n°6259/00)

² Pour cet exposé, il est renvoyé au commentaire des articles joint au projet de loi

Bien que sans observation de la part du Conseil d'Etat, la commission tient à remplacer le terme « point » issu de la directive par celui de « paragraphe » usuel en droit luxembourgeois.

Article 10

En ce qui concerne le point 4 de l'énumération des infractions visées par l'article 10 du dispositif, M. le Rapporteur s'interroge si le « marketing » par téléphone est également visé, ce renvoi n'évoquant que la « vente à distance » lui semblant un peu sommaire. Le représentant du Ministère précise que l'article 7, auquel ce point renvoie, prévoit explicitement le « démarchage téléphonique ». M. le Rapporteur remarque que ce renvoi prête à confusion et s'interroge s'il ne serait pas préférable de préciser que ce renvoi « se réfère à la vente à distance sous toutes ses formes prévues ».

M. le Président donne à considérer que toute modification d'un texte légal est un amendement à soumettre (en vertu de l'article 83bis de la Constitution) pour avis au Conseil d'Etat, de sorte qu'il suggère que la commission se limite à expliciter davantage le commentaire de cet article.

Il est rappelé que la Chambre de Commerce recommande, « pour éviter toute confusion », de se conformer au Code pénal. Un bref débat s'ensuit. M. le Président parvient à la conclusion qu'il est en effet malencontreux qu'un même fait puisse être poursuivi sur base de dispositions légales distinctes et sanctionné différemment. Toutefois, la disposition du projet de loi est à préférer en ce qu'elle permet une gradation des sanctions mieux adaptée à la gravité de l'infraction respective. Par ailleurs, le texte du Code pénal ne couvre pas exactement les mêmes cas de figures.

Article 12 (ancien)

Bien que sans observation de la part du Conseil d'Etat, la commission parlementaire, faisant suite à une remarque afférente de la Chambre de Commerce, redresse une erreur qui s'était glissée dans la désignation de la directive (92/75/CEE et non 92/78/CEE) abrogée.

*

Sous réserve des adaptations proposées en cours de réunion (article 2, commentaire de l'article 10), la commission unanime adopte le projet de rapport 6259.

3. COM(2011) 315 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la normalisation européenne et modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil, ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE et 2009/23/CE du Parlement européen et du Conseil

- Présentation du document

Le représentant du Ministère explique que la normalisation est déjà actuellement étroitement réglementée au niveau européen. La proposition de règlement est une réaction au constat d'une série de faiblesses dans le système actuel, notamment dans la coopération entre les différents organismes nationaux de normalisation et dans la rapidité du processus, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et des communications par,

entre autres, l'adoption de spécifications techniques élaborées par des consortiums d'entreprises.

L'orateur enchaîne par un bref exposé chiffré sur l'importance économique des normes.

- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

La commission constate que la proposition de règlement sous examen respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4. COM(2011) 336 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 1927/2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

- Présentation du document

- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

M. le Président renvoie à l'idée à l'origine de la création en 2006 du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, à savoir apporter, dans un esprit de solidarité, une aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi en raison de modifications de la structure du commerce mondial. En 2009, dans la crise économique-financière son champ d'action a été temporairement élargi, dérogation qu'il s'agit désormais de proroger.

L'appréciation de l'orateur, que cette proposition de règlement est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, est partagée par l'assistance.

5. A partir de 10 heures conjointement avec la Commission du Développement durable:

COM(2011) 370 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

- Présentation du document

Après quelques mots introductifs des Présidents des deux commissions parlementaires saisies du document sous rubrique, le Commissaire du Gouvernement à l'énergie est invité à présenter l'objectif et la portée de cette proposition de directive relative à l'efficacité énergétique.

Le Commissaire du Gouvernement à l'énergie rappelle que cette initiative législative communautaire est à situer dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 »³ dont un des objectifs est de parvenir à une économie d'énergie primaire de 20% en 2020. La proposition répond à une demande du Conseil européen et du Parlement européen et au constat que, même selon les estimations les plus récentes de la Commission européenne qui tiennent compte des objectifs nationaux d'efficacité énergétique pour 2020 fixés par les États membres dans le cadre de ladite stratégie, l'Union européenne parviendra à la moitié seulement de l'objectif de 20% pour l'année 2020. Cette proposition de directive vise donc

³ COM(2010) 2020 du 3 mars 2010

principalement à stimuler les efforts en matière d'efficacité énergétique afin d'exploiter le potentiel considérable qui continue à exister en ce domaine.

A cet effet, cette proposition de directive transforme certaines mesures définies par la Commission européenne dans le nouveau Plan pour l'efficacité énergétique, présenté le 8 mars 2011, en mesures à caractère contraignant. Ce faisant et en raison de la réticence de maints Etats membres à la fixation d'objectifs contraignants en ce domaine, elle diffère d'autres directives adoptées dans le même contexte (climat, énergies renouvelables) et que les départements ministériels compétents sont en train de transposer.

En contrepartie, les progrès réalisés par les Etats membres seront surveillés de près par la Commission européenne qui est chargée d'évaluer, pour le 30 juin 2014, si l'Union est susceptible d'atteindre son objectif en ce domaine. Le cas échéant, une nouvelle proposition de directive sera élaborée qui fixera des objectifs contraignants pour chaque Etat membre.

Actuellement, cette matière est régie par la directive 2006/32/CE. Celle-ci exige de réaliser des économies d'énergie de 9% jusqu'en 2016. A cette fin, elle prévoit l'établissement de trois plans successifs d'efficacité énergétique. Le Ministère est en train d'élaborer le deuxième plan d'action national d'efficacité énergétique. Les analyses réalisées indiquent que le Luxembourg peut atteindre ledit objectif et peut même dépasser cet objectif.

Les mesures à prendre peuvent être regroupées en sept catégories :

1. Rénover le parc des **bâtiments publics**. A partir de 2014, 3% des bâtiments publics d'un Etat membre doivent être rénovés, de façon à se conformer à un standard d'efficacité énergétique défini en 2010. Pour pouvoir vérifier si le seuil de 3% a été atteint, un inventaire détaillé de tous les bâtiments publics – également communaux – des Etats membres est exigé. Des plans nationaux peuvent être adoptés visant à inciter les communes à des programmes de rénovation énergétique ;
2. Adapter les critères des **soumissions** pour l'achat de produits et de services par les autorités publiques. Une annexe de la directive précise ces critères d'efficacité énergétique à prévoir ;
3. Obtenir des économies d'énergie de 1,5%, au niveau du consommateur final, par les **vendeurs d'énergie** (gaz, fuel, chaud/froid, électricité, ...) et rendre plus précis le comptage et la facturation de l'énergie. Cette économie d'énergie doit être documentée. Elle peut être réalisée – l'exemple de la France est cité – par des mesures standards à réaliser/promouvoir par les distributeurs d'énergie au domicile du consommateur final (remplacement de chaudières vétustes p.ex.). Chaque consommateur devrait, en plus, être en mesure de connaître à chaque moment sa consommation individuelle et l'évolution dans le temps de sa consommation. La facturation quant à elle devrait être mensuelle et donner davantage d'informations au consommateur. En outre, le fournisseur sera obligé de donner les informations nécessaires pour l'établissement d'un autre contrat avec un autre prestataire dans ce domaine ;
4. Améliorer l'efficacité de la **production** d'énergie. A cette fin, un plan national détaillé du développement de la cogénération et du chauffage urbain (au niveau communal et dans les zones industrielles nationales) est à élaborer, tandis que les nouvelles installations de production d'électricité d'une puissance supérieure à 20 MW seront soumises à des règles visant l'utilisation de l'énergie thermique générée par la production. Des exceptions sont à autoriser par la Commission européenne. Lors du renouvellement des autorisations d'installations existantes, les autorités doivent veiller à ce que l'énergie thermique générée soit employée. Pour des installations de production dépassant les 50 MW, les Etats membres doivent établir un inventaire sur l'*input* en énergie de ces installations.

5. En ce qui concerne la **distribution** et le transport de l'énergie, les décisions du régulateur⁴ devront explicitement prendre en compte le critère d'efficacité énergétique, tandis que les Etats membres seront tenus d'élaborer, jusqu'en 2013, des plans détaillant comment ils entendent réduire les pertes d'énergie dans leurs réseaux de distribution d'énergie. Les installations de cogénération à haut rendement devront obtenir un accès prioritaire et garanti au réseau ;
6. Une série de mesures particulières à prendre par les Etats membres visent à rendre le marché de l'énergie plus transparent afin d'améliorer le fonctionnement de la **concurrence** en matière d'efficacité énergétique. Ainsi, des systèmes de certification pour trois catégories d'activités (fournisseurs de services énergétiques, audits énergétiques et autres activités) sont à introduire ; une liste des fournisseurs de services énergétiques, consultable par le public, est à établir ; des contrats-types à conclure avec les prestataires de services énergétiques visant l'économie d'énergie sont à mettre à disposition du public et des informations afférentes sont à diffuser au large public ; l'introduction de labels de qualité en ce domaine est permise/recommandée ;
7. **L'élimination d'entraves réglementaires** à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur immobilier notamment. Actuellement, l'intérêt des propriétaires à investir dans l'isolation énergétique de leurs immeubles loués est minime, puisque pareils investissements seraient au profit du locataire. Les démarches entreprises sont à rapporter à la Commission européenne. Elles visent également la réglementation des marchés publics. Actuellement, certaines dispositions dans ce domaine s'opposent à certaines caractéristiques de marchés/contrats visant d'améliorer l'efficacité énergétique et exigent un examen et une réflexion détaillée.

Pour assurer la mise en œuvre de ces mesures, la Commission entend exercer un contrôle étroit. Ainsi, les Etats membres sont tenus de rendre compte, le 30 avril de chaque année au plus tard, des progrès enregistrés dans la réalisation de leurs objectifs nationaux d'efficacité énergétique. A cela s'ajoutent des rapports détaillés à transmettre tous les trois ans, le premier le 30 avril 2014 au plus tard, qui contiennent des informations sur la politique nationale en matière d'efficacité énergétique, les plans d'action, les programmes et les mesures mis en œuvre ou prévus au niveau national et communal en vue d'améliorer l'efficacité énergétique afin d'atteindre l'objectif national d'efficacité énergétique.

Ces rapports additionnels sont en plus à compléter par des estimations actualisées de la consommation globale d'énergie primaire escomptée en 2020 et par une estimation des niveaux de consommation d'énergie primaire dans certains secteurs.

Cette proposition de directive est donc susceptible de créer une charge administrative supplémentaire considérable pour l'exécutif luxembourgeois.

La question de la proportionnalité de ces mesures se pose. L'impact de certaines de ces mesures sur la consommation globale d'énergie du Luxembourg risque d'être minime par rapport au coût et à la charge administrative liés à leur mise en œuvre.

- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Débat :

Un membre de la Commission du Développement durable tient à saluer l'intention de la proposition de directive sous examen.

⁴ Au Luxembourg, l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR)

Un membre de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, toutefois, critique le compromis que constitue cette proposition, qui prorogerait la prise de certaines mesures contraignantes pourtant nécessaires. L'intervenant aurait préféré qu'un objectif contraignant soit fixé de façon à ce que lesdits 20% seraient atteints plus tôt. Avant d'enchaîner par un exposé général des vues de son parti dans ce domaine considérant la vente d'énergie davantage comme une prestation de services, l'orateur évoque des mesures où il aurait souhaité davantage d'ambitions et ceci notamment en ce qui concerne le secteur immobilier. Il plaide pour l'adoption d'un avis politique à ce sujet.

L'intervenant précédent est appuyé par le député d'un autre parti politique qui estime qu'au Luxembourg le potentiel de rénovation du parc des bâtiments publics dépasse largement les 3% avancés par la proposition de directive. L'Etat et les communes devraient donc se fixer un objectif plus ambitieux dans ce domaine. L'orateur tient plus particulièrement à saluer le développement de la cogénération souhaitée par la Commission européenne. Il s'interroge sur la cohérence à assurer entre les différents plans nationaux existant touchant de près ou de loin à la consommation d'énergie. Nonobstant les effectifs limités de l'administration gouvernementale compétents dans le domaine de l'énergie, la mise en œuvre des mesures prévues devrait être considérée comme un défi à relever.

Suite à des questions plus techniques concernant la mise en œuvre de ces mesures, M. le Président de la Commission du Développement durable rappelle que les parlementaires sont appelées à trancher la question précise de la conformité ou non de cette initiative législative communautaire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. A son avis, une violation du principe de subsidiarité ne peut que difficilement être argumentée, des questions sérieuses se posent toutefois en ce qui concerne la proportionnalité des mesures proposées. A première vue, la charge administrative imposée aux Etats membres lui semble excessive. Pour une proposition de directive, le texte sous examen lui semble d'une précision surprenante et le caractère contraignant des mesures équivaldrait en fin de compte à la fixation d'un objectif contraignant, tout en réduisant largement la flexibilité des Etats membres dans le choix et l'emploi des instruments pour obtenir les résultats souhaités. Compte tenu du délai de huit semaines à respecter, un avis motivé exige par contre une réaction rapide de la Chambre des Députés.

M. le Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire rappelle que le Luxembourg a accepté sans réserves d'autres directives dans le domaine de l'énergie et qui fixent des objectifs contraignants sans invoquer le non respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Compte tenu de l'importance de la présente proposition et des préoccupations justifiées concernant la charge administrative imposée, l'orateur propose comme alternative la rédaction d'un avis politique exprimant ces mêmes préoccupations de manière plus générale.

Le représentant du Ministère précise qu'une évaluation de l'effet de ces mesures une fois mises en œuvre en termes d'économies d'énergie du Luxembourg n'a pas encore pu être réalisée. La part de la consommation énergétique du Luxembourg qui serait effectivement visée par ces mesures ne peut pas encore être chiffrée. La question à examiner est surtout une question juridique. Les avis des parlements nationaux concernant un même texte communautaire peuvent largement diverger. Tandis que la France considère une récente proposition de directive en matière d'accises comme non conforme au principe de subsidiarité, le Luxembourg n'a émis qu'un avis politique n'exprimant pas cette réserve. L'approche critiquée de cette proposition de directive résulte de la réticence des Etats membres par rapport à la fixation d'objectifs contraignants supplémentaires dans la politique de l'énergie. Pourtant, à ce stade précoce de la procédure, le département ministériel compétent n'est pas en mesure d'affirmer que l'approche et le catalogue de mesures proposés sont contraire au principe de proportionnalité.

Des intervenants proposent de convoquer une réunion supplémentaire pour se consacrer à une analyse approfondie du texte de la proposition de directive.

Conclusion :

Un projet d'avis politique sera rédigé dans le sens discuté et transmis, au préalable d'une prochaine réunion jointe, aux députés concernés. L'objectif est d'adopter une résolution afférente en séance plénière encore avant les vacances parlementaires d'été.

* * *

La prochaine réunion est fixée au mercredi 13 juillet 2011 à 10 heures 30.

Luxembourg, le 22 juillet 2011

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de
l'Economie, du Commerce extérieur et de
l'Economie solidaire,
Alex Bodry

Le Président de la Commission du
Développement durable,
Fernand Boden