



Commission de l'Environnement

Procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2014

Ordre du jour :

1. 6609 Projet de loi modifiant l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière
- Rapporteur: Monsieur Max Hahn
- Continuation de l'examen du projet de loi
2. 6541 Projet de loi
 - a) relative aux émissions industrielles
 - b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés
 - c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux
 - Rapporteur: Monsieur Marcel Oberweis
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen du projet de loi et de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. Examen des documents européens en suspens
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Marcel Oberweis), M. Frank Arndt, M. Gilles Baum, M. Eugène Berger, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Henri Kox, M. Marco Schank, M. Justin Turpel

Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement

M. Joe Ducomble, M. Claude Franck, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Gaston Schmit, de l'Administration de l'Environnement

M. Frank Wolter, de l'Administration de la nature et des forêts

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Henri Kox, Président de la Commission

*

1. 6609 Projet de loi modifiant l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière

Monsieur le Rapporteur présente le projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est prié de consulter le document parlementaire afférent.

En bref, le projet de loi a pour objet de modifier l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière, afin d'assurer la conformité de la législation nationale au règlement (UE) n°995/2010 du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

En effet, suite à l'entrée en vigueur de ce nouveau règlement et afin de garantir l'application d'une gestion durable des forêts, il est impératif d'actualiser certaines dispositions en matière de planification de la gestion forestière dans les forêts publiques. Les dispositions actuelles ne sont plus en adéquation avec une gestion multifonctionnelle telle que définie par le processus international *Forest Europe*. La prise en compte des multiples fonctions de la forêt implique des techniques de planification plus complexes et plus élaborées. Ces nouvelles modalités de planification requièrent plus de flexibilité dans l'élaboration des plans d'aménagement. Or, les dispositions actuelles trop rigides engendrent des non-conformités avec le règlement (UE) précité, impliquant une paralysie du secteur de la filière forêt-bois et du secteur de la transformation du bois, ainsi que des conséquences négatives sur l'emploi et l'activité dans ces secteurs.

L'ordonnance royale grand-ducale précitée prévoit que les forêts publiques (appartenant aux communes, à l'Etat ou à des établissements publics) ne peuvent être gérées que si elles disposent d'un plan d'aménagement récent de moins de 10 ans. Ces mesures de gestion concernent les travaux d'exploitation des bois, le maintien ou l'amélioration de la diversité biologique, ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles.

Or, cette ordonnance royale grand-ducale ne tient pas compte du fait que les propriétés forestières peuvent être de taille très réduite (surface inférieure à 20 ha) et que, pour ces petites propriétés, l'établissement d'un document de planification n'a pas de sens, car les opérations forestières sont trop espacées dans le temps. Pour les propriétés de taille moyenne (surface située entre 20 et 150 ha), l'établissement d'un plan d'aménagement fixant une possibilité en volume n'est guère réaliste, puisque la gestion de ces superficies est soumise à des fluctuations importantes d'une année à l'autre et qu'il n'est donc guère possible d'y prévoir des prélèvements réguliers en bois. Pour cette raison, le projet de loi prévoit pour ces propriétés un régime simplifié de plan d'aménagement.

Une autre disposition du projet de loi sous rubrique prévoit que, lorsqu'un plan d'aménagement récent fait défaut pour une propriété forestière pour laquelle il est imposé, le volume de bois exploitable sur cette propriété est limité aux trois quarts de l'accroissement courant moyen. En effet, eu égard à l'absence de plan, les gestionnaires de terrain ne disposent plus d'indications fiables pour orienter leur gestion sylvicole, notamment en termes de volumes de bois à prélever. Il y a dès lors un risque de surexploitation qui va à l'encontre du principe de la gestion durable des forêts. Afin de garantir une gestion durable et un rendement soutenu pour les propriétés pour lesquelles la confection d'un plan

d'aménagement n'a pas été possible, cette disposition permettra plus de flexibilité tout en appliquant le principe de précaution en s'assurant que le volume de bois prélevé est inférieur au volume de l'accroissement naturel.

Suite à l'exposé de Monsieur le Rapporteur, il est procédé à un bref échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

- la disposition prévue dans le projet de loi sous rubrique reprend le dispositif de l'article 50 du projet de loi n°6477 modifiant entre autres la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En raison de l'urgence de l'évacuation du projet de loi n°6609 et étant donné que le projet de loi n°6477 ne pourra quant à lui pas être évacué rapidement, il a été décidé de déposer un projet de loi *ad hoc* pouvant être voté dans les meilleurs délais et permettant ainsi au Luxembourg de se conformer au plus vite au règlement européen afférent ;
- l'évacuation du projet de loi revêt un caractère d'urgence étant donné qu'à l'heure actuelle, aucun bois ne peut être vendu sauf à s'exposer aux sanctions prévues par la loi du 21 juillet 2012 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (UE) n°995/2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché. Or, une paralysie du secteur de la filière forêt-bois et du secteur de la transformation du bois entraînerait des conséquences sur quelque 180 emplois, ainsi qu'une perte nette d'environ 1,5 millions d'euros pour l'Etat luxembourgeois ;
- la quasi-totalité des plans d'aménagement des forêts appartenant aux communes et aux établissements publics sont achevés, tandis que les plans d'aménagement des forêts appartenant à l'Etat seront achevés d'ici la fin de l'année ;
- étant donné que la Commission du Développement durable, en charge du dossier sous rubrique au cours de la législature précédente, avait de manière unanime donné son accord de principe au projet de loi n°6609, les préparatifs pour la vente du bois ont été poursuivis, de telle sorte que les ventes pourront reprendre dès l'entrée en vigueur de la future loi.

Suite à cet échange de vues, la Commission de l'Environnement charge Monsieur le Rapporteur de rédiger son projet de rapport, en vue de son adoption au cours de la prochaine réunion.

2. 6541 Projet de loi
a) relative aux émissions industrielles
b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés
c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux

Monsieur Henri Kox est nommé Rapporteur du projet de loi sous rubrique, en remplacement de Monsieur Marcel Oberweis. Après avoir informé les membres de la Commission de l'urgence de l'évacuation du projet de loi eu égard au fait que certaines dispositions de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles auraient dû être transposées en droit national pour le 7 janvier 2013, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que le projet a été déposé à la Chambre des Députés en date du 5 février 2013. Il a

été avisé par le Conseil d'Etat le 18 juin 2013 puis amendé par le Gouvernement le 16 octobre 2013. L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 10 décembre 2013.

Un responsable du Ministère présente ensuite le projet de loi n°6541, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

En bref, le projet de loi a pour objet de transposer en droit national la directive 2010/75/UE sur les émissions industrielles (« directive IED »). Cette directive remplace la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (« directive IPPC ») et, dans un souci de clarté et de rationalisation, assemble cette directive IPPC et six autres directives en une seule directive sur les émissions industrielles.

Pour rappel, la directive IPPC soumet à autorisation les activités industrielles et agricoles ayant un fort potentiel de pollution. Une autorisation d'exploitation ne peut être accordée que lorsque de nombreuses conditions environnementales sont respectées. Les entreprises doivent elles-mêmes prendre en charge la prévention et la réduction de la pollution qu'elles sont susceptibles de causer. La directive IPPC est transposée au Luxembourg par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

La directive IPPC est dorénavant remplacée par la directive IED, qui en conserve les principes directeurs tout en les renforçant et en encadrant plus étroitement la mise en œuvre afin d'éviter les distorsions d'application entre Etats membres. La directive IED met en place un cadre général régissant les principales activités industrielles, privilégiant l'intervention à la source et la gestion prudente des ressources naturelles tout en tenant compte, le cas échéant, des circonstances économiques et des spécificités locales de l'endroit où se développe l'activité industrielle. Elle prévoit une approche intégrée de la prévention et de la réduction des émissions dans l'air, l'eau et le sol, de la gestion des déchets, de l'efficacité énergétique et de la prévention des accidents.

Les spécificités de la directive IED par rapport à la législation existante touchent à la fois le recours aux meilleures techniques disponibles (« MTD »), le réexamen périodique des autorisations, la remise en état du site en fin d'activité et la participation du public. En outre, la directive IED renforce et précise le rôle des documents sectoriels de référence dits « BREF » (documents européens sur les techniques de réduction des émissions en polluants).

La directive IED contient des dispositions spéciales pour les installations suivantes :

- les installations de combustion ;
- les installations d'incinération ou de coïncinération des déchets ;
- les installations et activités utilisant des solvants organiques ;
- les installations produisant du dioxyde de titane.

En vue de la transposition de la directive IED en droit luxembourgeois, il a été décidé d'élaborer une loi *ad hoc* pour les émissions industrielles et, parallèlement, de modifier la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, loi qui constitue le droit commun en matière d'émissions industrielles en provenance d'établissements classés. Ainsi, sauf disposition spécifique, la procédure d'autorisation *commodo* s'appliquera aux établissements IED, qui sont des établissements de la classe I, et les dispositions particulières concernant les établissements IED figureront dans la future loi sur les émissions industrielles. La loi du 10 juin 1999 sera adaptée en vue notamment d'assurer l'interopérabilité avec les dispositions spécifiques de la future loi sur les émissions industrielles et d'éviter tout risque de contradictions et de chevauchements. En outre, le projet de loi se propose de créer la base légale en vue de permettre au pouvoir réglementaire d'instaurer une procédure informatique d'introduction des demandes d'autorisation ainsi que des procédures

d'information du suivi d'un dossier et de participation du public au processus décisionnel (procédure E-commodo).

*

Les membres de la commission parlementaire examinent l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et conviennent de ce qui suit :

- en ce qui concerne les amendements gouvernementaux n°1, 4, 8, 10 et 11, la Haute Corporation n'a pas d'observation à émettre à leur endroit. Le texte, tel que repris dans le document parlementaire n°6541⁵ est donc maintenu ;
- pour ce qui est des amendements gouvernementaux n°2, 3 et 13, le Conseil d'Etat constate qu'ils ne reprennent que partiellement ses propositions. En effet, les auteurs des amendements n'ont pas tenu compte de l'observation suivante formulée dans son avis du 18 juin 2013 à l'endroit de l'article 4 du projet : « ... *dans un souci de respect du principe du parallélisme des formes, soit les annexes revêtent une importance telle qu'il importe de les faire figurer dans la loi même, alors leur modification et leur abrogation devraient se faire par le seul législateur, soit ces annexes relèvent de par leur nature du domaine de l'exécution de la loi, dans ce cas il se recommande d'en faire abstraction dans la loi et de les arrêter par voie réglementaire* ». Dans l'intérêt d'une distinction nette entre les normes à caractère légal et celles à caractère réglementaire, le Conseil d'Etat maintient donc son point de vue. Suite à un bref échange de vues, les membres de la Commission de l'Environnement décident d'introduire un amendement consistant à libeller la première phrase de l'article 4, paragraphe (1) comme suit : « *Les annexes **I à IV** peuvent être modifiées par règlement grand-ducal en vue de les adapter à l'évolution de la législation de l'Union européenne en la matière* ». Pour des raisons notamment de transparence et de lisibilité du texte, la Commission de l'Environnement estime qu'il apparaît préférable de ne pas arrêter les annexes par règlement grand-ducal. En effet, une référence à un tel règlement dans de nombreux articles aurait comme conséquence de rendre malaisées la lecture et la compréhension des dispositions en question. De l'avis de la commission parlementaire, l'option de la voie législative serait également à écarter pour les raisons suivantes :
 - o la législation sur les établissements classés prévoit en son article 32 que « *les annexes pourront être modifiées par un règlement grand-ducal en vue de les adapter à l'évolution de la législation de l'Union européenne en la matière* ». Ces annexes constituent la transposition en droit national des annexes correspondantes de la directive 2008/1/CE, dite « IPPC », qui est relayée par la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles ;
 - o l'annexe I de la directive 2010/75/UE, qui porte sur les catégories d'activités, est déjà reprise dans le cadre de la nomenclature des établissements classés, telle qu'elle est arrêtée par règlement grand-ducal pris sur base de la législation commodo. Il serait ainsi non judicieux de concevoir que l'annexe correspondante de la législation future puisse être adaptée par le biais d'une loi, alors que l'adaptation de la nomenclature précitée se ferait par voie réglementaire.Face à ces considérations, l'approche uniforme consistant à adopter la voie réglementaire pour l'adaptation de celles des annexes de la directive qui figureraient dans la loi même, constitue la voie médiane la plus appropriée ;
- l'amendement gouvernemental n°5 trouve l'accord de la Haute Corporation quant au fond. Quant à la forme, elle propose la rédaction suivante : « (4) ... *lorsque des exigences techniques de l'installation, son implantation géographique ou des conditions locales de l'environnement le requièrent* ». La commission parlementaire décide de faire sienne la proposition du Conseil d'Etat ;

- au vu des remarques du Conseil d'Etat, l'amendement gouvernemental n°6 devient sans objet ;
- les membres de la Commission décident de reprendre la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement gouvernemental n°7 ;
- pour ce qui est de l'amendement n°9, il est décidé de le maintenir, et ce malgré les critiques de la Haute Corporation. Pour rappel, dans son avis du 18 juin 2013, le Conseil d'Etat avait estimé que le paragraphe 1^{er} de l'article 52 manquait de précision et qu'il fallait clarifier cette disposition, afin de lui donner une portée normative réelle. Le Gouvernement avait donc introduit un amendement en remplaçant le bout de phrase « *L'autorité compétente prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que chaque installation remplit (...) les conditions* » par la formulation « *Le ministre veille à ce que chaque installation remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes :* ». Dans son avis complémentaire du 10 décembre 2013, le Conseil d'Etat n'est toujours pas convaincu par l'argument donné par les auteurs de l'amendement. Les membres de la Commission parlementaire décident pourtant de maintenir inchangé le libellé de l'article 52, car ils estiment que l'expression « *veille* », qui figure dans bon nombre de dispositions environnementales, est appropriée pour répondre à la lettre et à l'esprit des dispositions afférentes de la directive 2010/75/UE ;
- en ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat portant sur l'amendement n°12 et relative au souci de spécifier les annexes à abroger, la Commission est d'avis qu'il y a lieu d'y donner suite et d'introduire un amendement consistant à ajouter une deuxième phrase au point 19. du paragraphe (1) de l'article 70 qui se lira dorénavant comme suit : « *19. L'article 32 est supprimé. **Les annexes I, II et III sont abrogées.*** »

Ce nouveau train d'amendements sera envoyé au Conseil d'Etat dans les plus brefs délais.

*

Les membres de la Commission procèdent encore à un bref échange de vues relatif à la problématique des annexes et, dans ce contexte, ils se réfèrent à l'avis du Conseil d'Etat du 18 juin 2013, dans lequel il était stipulé que : « *Pour couvrir d'éventuelles modifications ultérieures de la directive 2010/75/UE précitée par des actes délégués sans obligation de changer à chaque fois l'acte de transposition concerné, la manière de procéder devrait être la suivante :*

- *Les annexes que la directive 2010/75/UE permet à la Commission européenne de modifier par acte délégué doivent faire l'objet d'une transposition dynamique: dans ce cas, la loi doit inclure une disposition qui renvoie aux publications faites au Journal officiel de l'Union européenne. Si une partie seulement d'une annexe est susceptible de modification par acte délégué, l'ensemble de l'annexe est à prendre en compte. Une référence aux actes de la Commission européenne pris en conformité de l'article 76 de la directive 2010/75/UE devra figurer dans la loi en projet. Dans cette logique, les annexes concernées ne sont pas à reproduire dans la loi en projet, ce qui implique que dans le dispositif il doit être fait référence aux annexes en question de la directive. De même, la loi en projet devra préciser l'entrée en vigueur de ces modifications et, dans un souci de transparence, prévoir la publication d'un avis afférent au Mémorial. De l'avis du Conseil d'Etat, une entrée en vigueur concomitante de la loi avec celle de l'acte délégué est souhaitable.*
- *Les annexes qui ne peuvent pas être modifiées par „acte délégué“ peuvent être incluses dans la loi de transposition. Cependant, la loi peut prévoir que les annexes soient reprises dans un règlement grand-ducal, dans la mesure où un tel procédé est conforme avec l'article 11, paragraphe 6 en combinaison avec l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution »*

D'une façon générale, les membres de la Commission sont d'avis, d'une part, qu'il est important de garder une flexibilité en la matière, flexibilité permettant de modifier certaines annexes, purement techniques, par règlement grand-ducal, quand bien même ces annexes feraient partie intégrante de la loi. D'autre part, il est retenu qu'il serait essentiel de se fixer une ligne de conduite uniforme pour ce qui est du traitement des annexes d'un acte législatif.

Suite à plusieurs questions afférentes, il est précisé que :

- la future loi, à l'instar de la directive 2010/75/UE, est totalement conforme à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle règle les questions de la participation du public pour renforcer la responsabilité des décideurs et accroître la transparence du processus décisionnel ;
- en ce qui concerne la mise en vigueur de certaines dispositions de la future loi au 1^{er} janvier 2013, il est précisé que ce type de rétroactivité n'est, en l'occurrence, pas interdit. Les auteurs du projet de loi donnent à considérer qu'ils ont souhaité respecter les délais mis en place par la directive afin de rester dans le cadre de sa philosophie ;
- le Gouvernement devra se fixer une ligne de conduite claire et précise sur la façon dont il entend procéder à la transposition des actes européens et le communiquer sans équivoque à la Chambre des Députés.

3. Examen des documents européens en suspens

Après un bref échange de vues, les membres de la Commission décident de ne pas procéder à l'examen détaillé des documents européens en suspens, mais de convoquer une prochaine réunion qui sera exclusivement consacrée à cet examen. D'une manière générale, il est convenu que les différents documents européens seront examinés sans délai après leur renvoi en Commission et que les responsables du Ministère viendront les présenter et expliquer aux membres de la Commission leurs éventuelles implications pour le Luxembourg. Monsieur le Président donne à considérer que tout membre de la Commission qui, particulièrement intéressé par un dossier et souhaitant en rédiger un rapport et le présenter devant la Commission est, bien évidemment, le bienvenu.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 12 février 2014 à 14h00. D'une manière générale, la Commission se réunira les mercredis à 14h00.

Luxembourg, le 11 février 2014

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Henri Kox