



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 20 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

- 6023 Projet de loi portant modification:
1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales
 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- Rapporteur : Monsieur Ali Kaes
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Arno Van Rijswijck, M. Jean-Paul Feltgen, M. Cyrille Goedert, Direction de l'Aménagement communal et du développement urbain, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Emile Eicher, M. Paul Helming

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Dans le contexte de la discussion relative à l'intégration dans le présent projet de loi de dispositions précisant les compétences des communes dans le domaine de l'énergie (cf. réunions précédentes), un député suggère de prévoir au règlement grand-ducal sur le PAG (plan d'aménagement général) des « zones obligatoires de raccordement ».

Monsieur le Ministre rappelle toutefois le droit communautaire qui laisse au citoyen le libre choix du fournisseur d'énergie.

*

Articles 3 et 4 – article 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (continuation)

Concernant la composition de la commission d'aménagement, la Commission examine la nouvelle proposition de texte lui soumise par les auteurs du projet de loi. Elle rappelle son souci d'efficacité de la commission d'aménagement, à obtenir notamment par une réduction du nombre de ses membres effectifs.

La proposition ministérielle tient compte des objections du Conseil d'Etat, tout d'abord en faisant de la cellule d'évaluation une partie intégrante de la commission d'aménagement. Les affaires courantes (« daily business ») sont prises en charge par les trois membres de la cellule, à savoir deux architectes-urbanistes et un juriste, ainsi que par le président et le vice-président de la commission, qui sont des représentants respectivement du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions et du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions.

L'avantage par rapport à la situation actuelle, à savoir une commission d'aménagement se réunissant périodiquement, réside dans le fait qu'il y a ainsi une commission d'aménagement permanente. Il y a donc un échange permanent avec tous ceux qui sont concernés : dès qu'un nouveau PAG est envoyé à la commission, celle-ci le transmet à tous les ministères concernés qui émettent leur avis. La commission en tient compte lors de l'élaboration de son avis qui est ensuite discuté au cours d'une réunion plénière avec tous les concernés, afin d'aboutir à un avis définitif.

La proposition de texte, majoritairement adoptée de celle du Conseil d'Etat, suscite les questions et observations suivantes de la part de la Commission parlementaire :

- La formulation doit être plus précise pour éviter toute ambiguïté. Ainsi, il faut qu'il ressorte clairement que la composition permanente de la commission d'aménagement, dont fait partie intégrante la cellule d'évaluation, est constituée de cinq personnes en tout. Les termes « au moins » sont par conséquent à supprimer.

- Plusieurs députés estiment que le corollaire de la composition allégée, dans le but d'une plus grande efficacité, doit être une réduction de six à trois mois du délai dont dispose la commission pour rendre son avis.

- Est-ce que des suppléants aux membres effectifs de la composition permanente sont prévus ?

- La décision de la commission doit-elle être prise à la majorité ou à l'unanimité ?

- Une énumération contenant toujours le risque d'un oubli, il est jugé préférable de ne pas insérer dans la loi une liste des autres représentants que la commission peut s'associer en fonction de ses besoins, mais, plutôt, soit de trouver une formulation plus générale, soit de préciser ce point dans un règlement grand-ducal.

En particulier, les termes « pour des projets déterminés » sont considérés comme trop restrictifs. De même, les mots « font appel » sont à remplacer par ceux de « peuvent se faire assister ». L'alinéa 2 prête à confusion, puisqu'il fait croire que deux avis seraient émis, l'un par la commission d'aménagement et l'autre par la cellule d'évaluation.

Par ailleurs, l'alinéa relatif à la composition de la commission (« La commission se compose... ») doit précéder celui relatif à la cellule d'évaluation (« La commission comporte en son sein... »). Il est proposé de s'orienter sur les textes relatifs à des organes similaires, comme le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT), le Conseil supérieur pour la protection de la nature ou le Conseil supérieur de l'éducation nationale, d'autant plus que les membres de la cellule d'évaluation sont des fonctionnaires, dont les jetons doivent être prévus par la loi (article 35, alinéa 2 de la Constitution : « Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. »).

Monsieur le Ministre fera parvenir aux députés le règlement grand-ducal d'exécution de la loi avant le vote de celle-ci.

Les auteurs du projet de loi ont explicité la composition de la commission d'aménagement dans un souci de transparence, permettant ainsi de savoir quels experts ont été consultés pour l'élaboration de l'avis. En effet, si les experts n'étaient désormais plus appelés à participer à la décision, mais uniquement associés aux fins de consultation, le rapport de la commission n'énumérerait pas les experts, le ministre en assumant seul la responsabilité.

En confirmant l'utilité d'une mention des experts consultés dans l'avis de la commission, les députés soulignent que la commission, qui ne rend d'ailleurs qu'un avis consultatif, doit pouvoir librement décider si elle veut se faire assister par des experts et si oui par lesquels. En outre, du fait que le PAG est élaboré « par une personne qualifiée », de façon à pouvoir s'attendre à ce qu'il tienne compte des plans sectoriels, zones habitat et autres, la consultation d'experts par la commission d'aménagement ne devrait pas s'imposer. La proposition de texte du Conseil d'Etat, qui prévoit que la cellule d'évaluation est « pour chaque affaire » « composée d'au moins trois de ses membres », est rejetée par les députés, puisque la composition de la cellule peut ainsi diverger d'un PAP (plan d'aménagement particulier) à l'autre et engendrer des avis largement divergents.

Les auteurs de la proposition ministérielle ont conçu la commission d'aménagement de façon à répondre au souci d'avoir une « courroie de transmission » entre l'Etat et les communes pour préserver la légalité, l'aménagement du territoire devant s'intégrer dans l'aménagement communal. Un élément en est que le président ou le vice-président de la commission est un représentant du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. Comme l'aménagement du territoire ne dispose pas encore des moyens nécessaires, il convient de créer une base légale en inscrivant au moins dans la loi le principe de la consultation par la commission d'autres représentants-experts, conférant donc au ministre un pouvoir « contraignant » pour obtenir les avis nécessaires. Le règlement grand-ducal précisera ce cadre.

Au sujet d'un raccourcissement des délais, il est rendu attentif que le projet de loi prévoit que la demande d'avis est adressée directement au ministre et que l'avis est directement transmis à la commune, sans passer par le commissaire de district. Cette pratique est d'ailleurs déjà aujourd'hui usuelle.

Articles 8 à 16 et 17bis (modifiant les articles 10 à 18 et 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004)

Le nouveau texte tient compte des observations antérieures de la Commission parlementaire.

S'agissant de l'enquête publique à faire avant le vote unique du projet d'aménagement par le conseil communal, l'article 8 du projet de loi (article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004) est **amendé** dans le sens que le projet d'aménagement, avec tous les documents qui s'y rattachent, est soumis d'abord au conseil communal. Celui-ci en prend acte « et donne son accord au collège des bourgmestre et échevins de procéder aux consultations telles que prévues aux articles 11 et 12 ».

C'est à partir de ce moment que tous travaux contraires aux dispositions du projet d'aménagement sont interdits (**article 17bis nouveau** du projet de loi). Ceci permet de résoudre les problèmes de spéculation.

Les députés critiquent que, d'après la nouvelle proposition, le projet d'aménagement soit soumis à la consultation du public avant que la commission d'aménagement ait émis son avis.

De même, la publication sur support informatique d'un résumé du projet d'aménagement général (article 10 du projet de loi) est vue d'un œil critique, même s'il s'agit d'une exigence de la *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* (SUP (« Strategische Umweltprüfung »), loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement), comme l'explique Monsieur le Ministre. Un député insiste à ce que le contenu du résumé soit alors précisé dans le règlement grand-ducal.

Le groupe parlementaire *déi gréng* ne peut approuver la procédure proposée et estime préférable de réduire de six à trois mois le délai, dont dispose la commission d'aménagement pour rendre son avis, ceci en vertu des allègements proposés au niveau de la composition et du fonctionnement de cette commission. Pour le reste, la procédure actuelle est à maintenir, de sorte que le projet d'aménagement, ayant passé l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement (SUP), est soumis au public en tant que document complet et en conformité aux exigences de la Convention d'Aarhus.

Au second alinéa de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 tel que proposé par l'article 8 du projet de loi, la Commission demande à remplacer les termes « en prend acte » par le mot « délibère ». De l'avis d'un député, il n'existe pas de procédure selon laquelle le conseil communal « prend acte » ; de surplus, un tel document n'aurait aucune valeur. Il faut que le document à présenter au public soit soutenu au moins par la majorité du conseil communal.

Monsieur le Ministre souligne que le projet d'aménagement général a des fondements solides, en ce qu'il a été élaboré par des spécialistes et sur base de consultations d'experts. Par ailleurs, il a passé l'étude SUP. L'avis de la commission d'aménagement a certes son importance, mais il faut éviter de le surévaluer. En effet, il a pour objet de contrôler la légalité de ce document élaboré par le conseil communal. La signification de cet avis est plutôt d'ordre procédural, puisque les modifications qui devront, le cas échéant, être apportées au projet seront plutôt ponctuelles. En plus, la population dispose également après le vote du projet d'aménagement général par le conseil communal d'un délai pour présenter des réclamations (cf. article 14 du projet de loi).

Monsieur le Ministre est d'accord avec une réduction à quatre ou trois mois du délai qu'a la commission d'aménagement pour émettre son avis.

Un député fait remarquer que le projet d'aménagement présenté au public préalablement à l'avis de la commission d'aménagement, notamment, peut aussi être considéré comme renforçant la commune, puisque celle-ci fait ainsi connaître sa propre vue du projet, sans être influencée par un avis quelconque.

Les auteurs du projet de loi modifieront leurs propositions de texte conformément aux observations de la Commission parlementaire.

Luxembourg, le 8 juin 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes