



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 28 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6096 Projet de loi portant modification de la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents
 - Rapporteur : Monsieur Raymond Weydert
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

2. 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. Xavier Bettel (en rempl. de M. Paul Helminger), M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, 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. 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

Excusé : M. Camille Gira

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6096

Le rapporteur présente le projet de loi en se référant à l'exposé des motifs (cf. doc. parl. 6096).

Le projet de loi a pour objet de modifier la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents. Cette modification s'impose suite à l'adoption du règlement (CE) n° 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents, qui remplace essentiellement deux directives de nature technique du début des années 70 en la matière en les réunissant dans un seul texte.

Le législateur luxembourgeois étant resté inactif suite à l'adoption du règlement (CE) n° 648/2004, la Cour de justice des Communautés européennes, suite à un recours en manquement introduit par la Commission européenne contre le Grand-Duché de Luxembourg, a décidé par un arrêt du 24 mars 2009 que le Luxembourg a manqué à ses obligations « en n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, de sanctions en application de l'article 18 » du règlement précité.

En raison du nombre important de modifications et d'abrogations envisagées, le Conseil d'Etat aurait préféré une abrogation formelle de la loi du 8 juillet 1986 qui aurait été remplacée par une loi nouvelle. La Haute Corporation a aussi exprimé deux oppositions formelles à l'encontre des articles X.- (violation du principe de l'inviolabilité du domicile consacré par l'article 15 de la Constitution) et XIII.- (non-respect du principe du parallélisme des formes en matière de hiérarchie des normes, lequel interdit l'abrogation explicite par une loi de normes juridiques inférieures).

Monsieur le Ministre explique qu'il a été décidé de renoncer à une abrogation formelle et un remplacement de la loi du 8 juillet 1986 pour la raison que la voie retenue permet d'accélérer la procédure.

La Commission suit le Conseil d'Etat dans toutes ses observations et adopte les amendements correspondants.

2. Projet de loi 6023

Au sujet du second alinéa de l'article 13 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, modifié par l'article 11 du projet de loi 6023, la Commission s'est mise d'accord au cours de la réunion précédente sur le libellé suivant :

« Au cas où une ou plusieurs réclamations écrites ont été présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissements des différends, présenter leurs observations. »

Le terme « convoque » est jugé juridiquement plus approprié que le terme « invite », en ce qu'il fixe une date précise à respecter par les réclamants pour la présentation de leurs observations. Monsieur le Ministre exprimant son inquiétude d'un alourdissement administratif, il est souligné que la convocation ne laisse certes pas de choix aux réclamants quant à la date, mais que ceux-ci sont toujours libres de venir ou non présenter leurs observations (« ...qui peuvent,... »). Une convocation permet aussi au collège échevinal, en cas de litige, de démontrer devant le juge qu'il a donné aux citoyens concernés la possibilité de venir présenter leurs réclamations.

Monsieur le Ministre insiste pour dire qu'à son avis, le fait de convoquer les réclamants risque d'aller à l'encontre d'une simplification administrative, puisque les citoyens peuvent néanmoins se sentir obligés de se présenter en plus de la soumission antérieure par écrit de leurs objections. Le collège échevinal peut ainsi se retrouver devant un grand nombre de citoyens qu'il doit entendre.

L'orateur critique également l'ajout à l'article 11 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, modifié par l'article 9 du projet de loi 6023, à savoir que la commission d'aménagement doit émettre son avis « sous peine de déchéance » dans les quatre mois de la réception du dossier complet. De même, le ministre qui a l'environnement dans ses attributions doit rendre son avis dans le même délai « sous peine de déchéance ». Monsieur le Ministre estime que cette exigence est trop rigoureuse et disproportionnée, d'autant plus que l'avis à rendre n'a qu'un caractère consultatif.

Les députés expliquent que cette exigence vise spécialement les modifications ponctuelles du PAG (plan d'aménagement général) : il s'agit d'éviter que la procédure soit bloquée dans ces cas en raison de l'attente de l'avis d'une administration. L'intention de la Commission parlementaire n'est aucunement de dévaloriser le travail de la commission d'aménagement ou de faire pression sur celle-ci, mais de fixer un terme pour l'émission de l'avis. Au-delà du délai de quatre mois, il est toujours possible de tenir compte des observations de la commission d'aménagement, mais non en tant qu'avis.

Dans un souci de précision et pour utiliser la même formulation, l'**ajout** suivant est apporté au premier alinéa de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, modifié par l'article 10 du projet de loi :

« Dans les quinze jours qui suivent l'accord du conseil communal, conformément à l'article 10 alinéa 2, le projet d'aménagement général est déposé,... ».

Un député renvoie à l'avis du Conseil d'Etat au sujet de l'article 14 du projet de loi, modifiant l'article 16 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif aux réclamations contre le vote définitif du conseil communal. Le Conseil d'Etat note que l'alinéa 2 « prévoit un droit de réclamation général contre les modifications que comporte la version du projet d'aménagement général par rapport à celle ayant fait l'objet du vote provisoire ». Or, « dans l'intérêt d'une information appropriée de tous les intéressés, par exemple des propriétaires fonciers qui n'habitent pas forcément la commune, le Conseil d'Etat recommande vivement de compléter le mode

d'information prévu à l'article 15 (version retenue par l'article 13 du projet de loi) par un avis dans « au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg » informant de la décision définitive prise par le conseil communal, en sus de l'affichage local « de façon usuelle » de celle-ci. La formule à retenir à cet effet aura avantage à s'inspirer du libellé de l'article 12, version en projet, de la loi de 2004.».

Par ailleurs, le même député insiste à ce que tous les citoyens, ayant ou non réclamé contre le projet d'aménagement général, soient informés non seulement du vote du conseil communal, mais surtout des éventuelles modifications apportées par celui-ci au projet postérieurement à l'enquête publique en vertu de l'article 12 du projet de loi (article 14, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004). Une précision dans ce sens devrait donc être apportée au niveau de l'article 14 du projet de loi modifiant l'article 16 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

L'article 18, second alinéa, de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que proposé par l'article 16 du projet de loi 6023, prévoit que : « Lors de son approbation, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2,... ». Un député rappelle ses doutes déjà exprimés au sujet de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que modifié par l'article 1^{er} du projet de loi, et prévient du risque que le contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle, tel que prévu par la Charte européenne de l'autonomie locale, soit dénaturé *de facto* en contrôle d'opportunité. Si tel est le cas, l'article 18, alinéa 2 en projet est contraire à la Constitution (article 107). (cf. aussi procès-verbal n° 19 du 6 mai 2010)

Monsieur le Ministre propose de maintenir le libellé proposé et précise que le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas formulé d'opposition formelle à l'égard de la disposition en question. En vérifiant la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec, notamment, les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, le ministre exerce bien un contrôle de légalité, il vérifie la légalité du projet d'aménagement général, sa conformité par rapport à une disposition légale. En outre, d'après une jurisprudence nouvelle, le ministre peut refuser l'approbation d'un projet en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Il est rendu attentif au dernier audit du Conseil de l'Europe, où celui-ci a appelé les Etats membres « à moderniser les dispositions de droit communal relatives au contrôle sur les collectivités locales visant à limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ».

Si la Commission maintient le texte tel que proposé, elle précisera dans son **rapport** au commentaire des articles que ces dispositions ne visent en aucun cas à remettre en cause le contrôle de stricte légalité du ministre dans le cadre de sa tutelle. La Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » a d'ailleurs retenu parmi ses conclusions dans son rapport du 19 juin 2008 que : « La tutelle de l'Etat sur les communes sera allégée. Des communes véritablement autonomes et disposant tant de la taille que des structures nécessaires pour assumer pleinement leur autonomie ne devront plus évoluer sous l'éternelle houlette de l'Etat. Bien entendu, elles restent, conformément à la Constitution du pays, des entités titulaires d'une délégation de pouvoirs et de compétences opérée vers elles par l'Etat. En tant que telles, elles continueront de faire l'objet d'un contrôle de leurs actes par le pouvoir central. A l'avenir, le contrôle de l'Etat se limitera généralement à la légalité des actes communaux. Ce contrôle se justifie pour des raisons constitutionnelles autant que politiques : en effet, il ne devra pas y avoir de disparités locales de l'application de la loi nationale. Le contrôle de l'opportunité disparaîtra, à cette exception près que la conformité des actes et politiques communaux à certains impératifs de cohérence de la politique nationale devra être assurée. Dorénavant, les communes n'auront de comptes à rendre à

l'Etat que pour ce qui est de la pure légalité de leurs actes. Ceci constitue un renforcement de l'autonomie communale qui est à l'image des objectifs de la réforme territoriale. »

Concernant le déroulement parallèle des procédures devant les ministres ayant respectivement l'aménagement communal et l'environnement dans leurs compétences (cf. article 49 du projet de loi, modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles), un membre de la commission insiste cependant sur l'importance pour la commune de connaître l'avis du ministre ayant l'environnement dans ses attributions avant que l'élaboration du projet d'aménagement général soit achevée, et d'éviter ainsi d'élaborer le projet dans l'incertitude. En effet, une extension ou modification de la zone verte constitue une décision substantielle.

*

La Commission terminera l'examen des articles du projet de loi avant de procéder à un échange de vues avec les acteurs concernés qui, d'ailleurs, ont été largement associés aux travaux d'élaboration par les auteurs, comme le souligne Monsieur le Ministre.

Luxembourg, le 15 juillet 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes