



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 6 juillet 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

Concerne uniquement le volet "Affaires intérieures"

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 23 novembre 2021, du 9 juin 2022 et du 20 juin 2022 (réunion jointe)
2. 7126 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :
 - 1° le Code pénal ;
 - 2° le Code de procédure pénale ;
 - 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
 - 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
 - 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
 - 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
 - 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
 - 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Demande de la sensibilité politique Piraten du 14 juin 2022 au sujet du syndicat intercommunal SIGI
4. 7139 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- Désignation d'un nouveau rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber, M. Michel Wolter

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 23 novembre 2021, du 9 juin 2022 et du 20 juin 2022 (réunion jointe)

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. Projet de loi n°7126

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le projet de rapport est présenté aux députés. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des voix exprimées.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle 1, tout en s'exprimant pour une évacuation conjointe des projets de loi n° 7124¹ et n° 7126.

¹ Projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

3. Demande de la sensibilité politique Piraten du 14 juin 2022 au sujet du syndicat intercommunal SIGI

Monsieur le Président accorde d'emblée la parole à l'auteur de la demande sous rubrique.

Monsieur Marc Goergen (Piraten) soulève que plusieurs articles récemment parus dans la presse relatent de dysfonctionnements au sein du Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI²). Il y est, entre autres, question de harcèlement moral (« Mobbing »), de détournements de fonds, de violations des règles relatives à la protection des données (espionnage de courriels des collaborateurs, licenciement du délégué à la protection des données) ainsi que de collaborations douteuses avec certains cabinets de conseil.

Donnant à considérer que des reproches similaires quant à la gestion administrative et financière ainsi que des rumeurs sur un climat de travail difficile au sein du SIGI apparaissent dans les médias depuis plusieurs années et étant donné que, selon le magazine en ligne Reporter.lu³, certains cas auraient entretemps été portés devant les tribunaux, l'orateur juge qu'on puisse supposer que lesdits reproches sont pertinents.

Il fait encore remarquer que les communes de Dudelange et de Dippach auraient récemment envoyé des courriers relativement critiques à ce sujet à la direction du SIGI, raison pour laquelle il demande si Monsieur le Président⁴ ainsi que Monsieur Max Hahn⁵ pourraient éventuellement informer la commission parlementaire par rapport au contenu concret desdits courriers.

Bien que la commune de Pétange soit membre du SIGI, lesdits reproches n'auraient, jusqu'à présent, jamais été thématiques au sein du conseil communal⁶ de celle-ci. L'orateur en conclut que ceci démontrerait que le contrôle politique, qui est exercé par les communes membres sur ce syndicat, serait assez défaillant.

Admettant que l'affaire précitée touche certainement aux principes de l'autonomie communale, vu que le budget du SIGI, qui s'élève à plusieurs millions d'euros, est financé par des fonds provenant du secteur communal, il est d'avis qu'une certaine responsabilité incombe à la Chambre des Députés ainsi qu'à Madame la Ministre de l'Intérieur. Ainsi, l'orateur estime qu'il convient que la politique nationale, plus particulièrement Madame la Ministre de l'Intérieur, prenne position par rapport aux reproches formulés à l'encontre du SIGI.

Madame la Ministre explique qu'elle exerce un contrôle administratif sur les syndicats de communes. Par conséquent, le SIGI est soumis aux mêmes contrôles que les autres entités du secteur communal, notamment par le biais de la vérification du budget et des comptes ainsi que par la tutelle administrative d'approbation, d'annulation et de suspension. Le contrôle des comptes des entités communales, n'étant pas un contrôle d'opportunité, se limite à l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communales.

En ce qui concerne le SIGI, l'oratrice tient à souligner que le cadre légal relatif à l'exercice du contrôle administratif sur les syndicats de communes ne permet pas une ingérence du

² Le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) est un syndicat intercommunal luxembourgeois qui crée des solutions métier utilisées par les 102 communes membres, quelque 60 syndicats intercommunaux, 30 offices sociaux du pays, ainsi que 537 crèches et maisons relais.

³ <https://www.reporter.lu/luxemburg-sigi-ein-klima-der-angst-und-einschuechterung/>

⁴ Monsieur le Président, Dan Biancalana (LSAP), est le bourgmestre de la Ville de Dudelange.

⁵ Monsieur Max Hahn (DP) est membre du collège échevinal de la commune de Dippach.

⁶ Monsieur Marc Goergen (Piraten) est membre du conseil communal de la commune de Pétange.

Ministre de l'Intérieur dans la gestion journalière du syndicat, qui relève de la compétence du bureau du syndicat (ci-après « bureau »).

Au vu de ce qui précède, elle est d'avis que les reproches formulés à l'encontre du SIGI ne relèvent pas de la responsabilité de la Chambre des Députés, mais plutôt de celle des membres du syndicat, voire des communes. À cet égard, elle rappelle que le budget annuel du SIGI n'est pas alimenté par le Ministère de l'Intérieur, mais que ses fonds proviennent directement des budgets de ses communes membres.

Toutefois, l'oratrice fait savoir que les suspicions de mauvaise gestion administrative, financière et du personnel du SIGI, évoquées dans la presse, ont été interpellant et ont donné lieu à une entrevue avec le bureau du SIGI dans le but d'élucider lesdits reproches. Les membres du bureau, auxquels incombe la responsabilité de veiller à la bonne gestion du syndicat, l'ont informé qu'ils demanderont à leur comité de commanditer un audit externe dont il faudra attendre les conclusions. À part cela, les membres du bureau mèneraient des réflexions par rapport à la réalisation d'une enquête de satisfaction auprès de son personnel.

En ce qui concerne le détail des reproches précités, Madame la Ministre recommande à Monsieur Marc Goergen de se renseigner auprès du collègue des bourgmestre et échevins ou du conseil communal de sa commune.

Monsieur Marc Goergen regrette que Madame la Ministre ne peut pas fournir plus d'informations quant aux détails desdits reproches.

Il réitère qu'il est d'avis que cette affaire relève d'une importance nationale et mérite d'être discutée au sein de la présente commission parlementaire, étant donné que le SIGI fournit des outils informatiques pour l'ensemble du secteur communal, notamment dans le domaine des services aux citoyens. Il en résulterait une certaine dépendance des administrations communales à l'égard du SIGI. Pour cette raison, la sensibilité politique Piraten est d'avis que la mission de la mise à disposition d'outils informatiques aux communes appartient plutôt au Ministère de l'Intérieur ou au Ministère de la Digitalisation.

L'orateur annonce qu'il ne manquera pas d'aborder de nouveau ce sujet au sein de son conseil communal.

Monsieur Michel Wolter (CSV) partage les remarques de Madame la Ministre et estime qu'à ses yeux, il convient de se focaliser sur trois aspects dans le cadre de l'affaire précitée.

a. La responsabilité quant à la gestion du SIGI

Selon l'orateur, la responsabilité quant à la gestion journalière du syndicat incombe aux membres du bureau et de son comité, tandis qu'il appartient aux communes membres de contrôler ses activités.

À son avis, il n'appartient pas au Ministre de l'Intérieur de s'ingérer dans le fonctionnement interne d'un syndicat communal. Son rôle se limite en effet au contrôle du budget du SIGI dans le cadre de l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communales.

b. Les reproches d'harcèlement moral (« Mobbing »)

Étant d'avis que le phénomène du harcèlement moral constitue un sujet de droit commun, l'orateur donne à considérer qu'il existe plusieurs possibilités pour les victimes de se renseigner en vue de signaler de telles intimidations, notamment en

consultant les lois et les procédures internes ou en informant les délégations du personnel.

Lorsque des reproches d'harcèlement moral émergent, la responsabilité du bureau et, dans un sens plus large, celle du comité serait engagée pour entreprendre les mesures nécessaires afin de vérifier si ceux-ci sont fondés.

c. La création d'une fondation « Open Source »

L'orateur rend attentif au fait que les membres du bureau mènent actuellement des discussions quant à la création d'une fondation à travers laquelle ils envisagent de partager leur plateforme SIGINova⁷ avec des communes d'autres pays.

Dans ce contexte, l'orateur demande si la création d'une telle fondation est, selon Madame la Ministre de l'Intérieur, conforme à l'objet social d'un syndicat communal, tout en signalant que ceci signifierait qu'une partie de l'activité du SIGI pourrait potentiellement être transférée vers une nouvelle structure et échapper par conséquent au contrôle direct des communes membres, que celles-ci exercent en principe à travers le comité du SIGI.

Au sujet de la création éventuelle de la fondation précitée, Madame la Ministre informe qu'elle n'a, à ce stade, pas été saisie d'un dossier qui nécessiterait d'être avisé ou approuvé de sa part.

À l'occasion de son entrevue précitée avec les membres du bureau du SIGI, ceux-ci auraient effectivement confirmé qu'ils mènent actuellement des réflexions par rapport à la création d'une telle fondation afin de pouvoir partager le code source de leur plateforme SIGINova avec d'autres développeurs et prestataires informatiques et de rendre celle-ci ainsi accessible à des communes étrangères.

Au sein du Ministère de l'Intérieur, il est jugé qu'un tel partage pourrait se faire sous la forme juridique actuelle du SIGI et que la création d'une fondation, voire une personne morale distincte, n'est pas nécessaire. À cela s'ajoute qu'au cas où il s'avérerait que le partage de la plateforme SIGINova ne serait pas conforme à l'objet social actuel du syndicat, il resterait la possibilité de procéder à une adaptation de celui-ci par le biais d'une modification des statuts.

Madame la Ministre juge également problématique que la création d'une fondation permettrait au SIGI d'externaliser⁸ une partie de son activité, qui découle des missions qui lui sont assignées par les communes membres et qui sont, pour cette raison, définies dans l'objet social du syndicat.

Au vu de ce qui précède, elle est d'avis que la création d'une telle fondation n'est pas conforme à la législation actuelle, raison pour laquelle elle aurait signalé aux membres du bureau qu'elle n'est plutôt pas en faveur de cette idée.

Les membres du bureau auraient noté la position de Madame la Ministre et auraient affirmé qu'ils en rediscuteraient en interne.

⁷ SIGINova est un nouveau logiciel de conception d'applications métiers des communes, dont le *scripting* se fait sur base d'un nouveau langage métier propre, à l'image d'un langage naturel. Développé par le SIGI, SIGINova permettra aux communes de répondre aux défis de la digitalisation, de la simplification administrative et de la connectivité.

⁸ L'*outsourcing* ou « externalisation » en français, désigne initialement le transfert d'une fonction de l'entreprise vers un partenaire externe.

Se référant à la remarque précédente de Monsieur Marc Goergen, Monsieur le Président soulève que ce n'est pas son rôle de transmettre à la commission, le courrier précité que sa commune a envoyé au SIGI. Sa commune aurait agi en bonne et due forme en adressant ledit courrier au syndicat intercommunal ainsi qu'à toutes ses communes membres. Par conséquent, la commune de Pétange aurait également été informée au sujet dudit courrier, raison pour laquelle il conviendrait, selon l'orateur, que Monsieur Goergen entreprenne les démarches nécessaires auprès de son collègue échevinal afin de prendre connaissance de son contenu.

En ce qui concerne les discussions relatives aux reproches à l'encontre du SIGI, Monsieur le Président est d'avis que celles-ci devraient plutôt se poursuivre entre les communes membres au sein du bureau ou au sein du comité du syndicat.

Monsieur Max Hahn se rallie aux remarques de Monsieur le Président.

4. Projet de loi n° 7139

Désignation d'un nouveau rapporteur

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

Examen de l'avis du Conseil d'État et présentation et adoption d'une série d'amendements

Pour répondre aux diverses observations et oppositions formelles du Conseil d'État, le projet de loi est amendé par une série d'amendements parlementaires.

Amendement 1 - article 1^{er}

Cette disposition avait introduit, sous un nouveau point 3°, la notion de « concept de mise en œuvre » en tant que quatrième pilier supplémentaire de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général.

Cet article prévoyait l'introduction d'une obligation pour les communes d'effectuer, dans le cadre de la définition de leur concept de mise en œuvre, une enquête auprès des propriétaires de fonds et ce en vue de convenir d'un phasage réaliste du plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État note dans son avis du 22 février 2022 que les termes « concept de mise en œuvre » étaient utilisés à deux endroits et dans deux contextes différents dans le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général en vigueur, à savoir, d'une part, au niveau de l'étude préparatoire et, d'autre part, au niveau du schéma directeur, et avait recommandé de clarifier ce point.

De manière plus générale, le Conseil d'État s'interroge encore sur l'absence de régime transitoire pour ce nouveau mécanisme pour les plans d'aménagement généraux non définitivement approuvés selon l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Plus particulièrement, il se demande si la procédure d'adoption des plans d'aménagement généraux en question devait être recommencée pour intégrer cette nouvelle composante de l'étude préparatoire.

De surcroît, à l'occasion de l'analyse des articles 9^{ter} et 9^{quater}, le Conseil d'État s'oppose formellement au principe qu'une enquête auprès des propriétaires de fonds soit effectuée.

Il s'oppose également à la mise en place d'un concept de mise en œuvre qui en est le corollaire et ce notamment dû au fait que des « intentions subjectives et personnelles exprimées lors d'une enquête ponctuelle auprès des propriétaires pourrait [...] valablement servir, ne serait-ce que partiellement, à titre de juste motifs légaux à la base de l'acte administratif que constitue un plan d'aménagement général ».

La commission partage l'analyse opérée par le Conseil d'État et propose par conséquent de supprimer l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique.

Amendement 2 - article 2 (devenant l'article 1^{er})

L'article 2 du projet de loi initial avait introduit la faculté pour le collège échevinal d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général instaurée par l'article 18^{bis} de la loi en projet.

Ce même article définissait dans son alinéa 3 la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général comme celle « [...] qui [a] pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Le Conseil d'État relève que l'article 26, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui a trait au plan d'aménagement particulier, définit d'ores et déjà les modifications ponctuelles des plans d'aménagement particuliers comme étant « les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

La définition proposée de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général a été reprise d'un considérant d'un arrêt de la Cour administrative du 6 février 2014 (Numéro de rôle : 33257 CA).

Le Conseil d'État relève que ledit arrêt porte sur l'étendue du pouvoir de l'autorité de tutelle et est, de ce fait, étranger à la question de modification ponctuelle en question, ce qui remet, selon lui, en cause sa pertinence en l'espèce.

Il recommande ensuite de revoir la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général en tenant compte de la simplification administrative.

La commission suit le Conseil d'État et propose par conséquent d'aligner la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général à celle d'un plan d'aménagement particulier tel que prévu à l'article 26 précité tout en maintenant les précisions énumérées à l'alinéa 4 de l'article en question.

En effet, ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives.

La commission entend également redresser l'erreur matérielle en ce qui concerne la date de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Amendement 3 - article 3 (devenant l'article 2)

Article 9bis nouveau

Le Conseil d'État note que l'article 9bis prévoit une possibilité de désigner des servitudes, ce qui semble être en contradiction avec les articles 9ter et 9quater qui prévoient quant à eux, selon le cas, la désignation soit obligatoire soit facultative des servitudes.

Or, selon le Conseil d'État, la désignation obligatoire d'une servitude exclut toute marge d'appréciation contrairement à ce que laisse entendre l'utilisation du verbe « pouvoir » à l'article 9bis, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet.

Au vu de ce qui précède, la commission propose de remplacer pour des raisons de cohérence les termes « peut désigner » par celui de « désigne » sans que cela n'ait toutefois un impact lors de la désignation desdites servitudes.

En outre, le Conseil d'État relève que la définition de l'effet des servitudes comme étant déterminé « conformément au concept de mise en œuvre [...] » est incohérente par rapport aux dispositions des articles 9ter et 9quater de la loi en projet.

En effet, les prédits articles prévoient que ce sont les délais de viabilisation de fonds et de construction de logements qui seront fixés en fonction « des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire », mais également en fonction d'autres critères énumérés dans les articles précités.

Au vu de ce qui précède et notamment au vu des développements formulés à l'endroit de l'amendement 1^{er}, la commission propose dans un but de sécurité juridique de supprimer la partie de phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 9bis « conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4. ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'effet des nouvelles servitudes tel que décrit par la disposition sous revue.

Plus particulièrement, il s'interroge si ce sont « les servitudes en soi » qui « ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps » tel que le prévoit le paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État se demande également si la restriction du « mode et du degré d'utilisation du sol dans le temps » ne découle pas au contraire de la sanction de la non-exécution des servitudes *in aedificandi* qui instaurent une obligation d'entamer de manière significative des travaux de viabilisation.

Selon lui, compte tenu de l'obligation de faire, attachée aux servitudes proposées, un reclassement déterminant la modification du mode et du degré d'utilisation du sol ne peut avoir lieu qu'en cas de non-exécution dûment constatée de l'obligation de faire et non par le simple écoulement du délai de la servitude concernée.

À cet égard, la commission rappelle que l'idée initiale des auteurs du projet de loi qui a mené à l'instauration desdites servitudes était celle que le droit de construire dont bénéficiait le propriétaire expirait si ce dernier ne s'acquittait pas des charges dont se voyaient grevés ses fonds.

Ainsi, le propriétaire, qui bénéficie sous l'actuelle législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain d'un droit de construire temporellement non limité,

voit dorénavant ses fonds couverts par des zones superposées qui désignent respectivement des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Il était initialement prévu que ces servitudes disposaient que certains effets de la modification d'un plan d'aménagement général deviennent caduques si le propriétaire concerné ne s'acquittait pas des obligations qui lui étaient ainsi imposées.

La commission entend donner suite aux remarques du Conseil d'État et propose dès lors que les effets du plan d'aménagement général portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou zone mixte sont désormais limités dans le temps.

Ainsi, les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation.

Le droit de construire se voit ainsi uniquement maintenu si le propriétaire concerné s'est acquitté des charges découlant des prédites servitudes.

Par conséquent, le droit de construire peut être considéré comme une opportunité de pouvoir construire endéans une période temporellement limitée pour le propriétaire concerné et non plus comme un « acquis » assorti d'une sanction et ce conformément à l'idée initiale des auteurs du projet de loi.

La commission estime qu'au vu de la pénurie sévère de logements que connaît actuellement le pays, la réalisation de logements peut être considérée comme étant d'intérêt général ce qui justifie par conséquent l'acuité de telles servitudes.

Article 9ter nouveau

Le Conseil d'État note à l'article 9ter, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que le terme « initialement » porte à confusion car la servitude grève, en toutes hypothèses, tout fonds nouvellement classé et dédié prioritairement à l'habitation.

Il est proposé à cet endroit de reprendre le libellé de l'actuel article 29bis, paragraphe 2, alinéa 2, et ce en vue de prendre en compte la remarque du Conseil d'État.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9ter est modifié en ce sens. Une telle adaptation a également pour corollaire que la cohérence terminologique de la loi précitée du 19 juillet 2004 se voit accrue. Il est également proposé, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer les termes « interdiction temporaire de construction et d'aménagement » figurant au paragraphe 1^{er} par les termes « zone d'aménagement différé ».

Le Conseil d'État soulève encore que le terme « ceci » employé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ne précise pas à quoi il se réfère, ce qui entraîne, selon lui, une insécurité juridique à laquelle il doit s'opposer formellement.

Il est rappelé que le terme « ceci » signifiait que les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 9ter avaient également vocation à s'appliquer pour les zones dédiées prioritairement à l'habitation qui sont couvertes d'une zone d'aménagement différé qui se voit levée par une modification du plan d'aménagement général.

Pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose également d'amender en ce sens et d'introduire au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 nouveau, un renvoi à l'alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'État indique pouvoir comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte

en projet et rappelle que les servitudes ne visent qu'une obligation d'entamer « de manière significative des travaux » et qu'à défaut d'achèvement desdits travaux, le but recherché par les auteurs risque de ne pas être atteint.

La commission rappelle l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas demander l'achèvement intégral des travaux visés, alors qu'une telle exigence risque de mener, en pratique, à des situations absurdes et non-souhaitables. En effet, à l'expiration de la date butoir prévue par le créneau temporaire de viabilisation, il peut s'avérer que les travaux sont quasiment achevés et que dès lors le promoteur risque de voir ses terrains reclassés en leur classement antérieur respectivement en zone d'aménagement différé malgré les diligences effectuées. En vue d'éviter de telles situations, il a été opté pour une entame significative des travaux.

Cette notion présente par ailleurs comme avantage qu'elle est encadrée par la jurisprudence administrative. Ainsi, les juges administratifs déterminent au cas par cas s'il existe une réelle intention d'entamer les travaux en vérifiant notamment s'il existe un engagement financier du promoteur en ce sens.

La commission propose donc de modifier l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}. En effet, le projet de loi ne renseignait pas quelles étaient les conséquences sur le plan d'aménagement général d'une entame significative des travaux de viabilisation.

Par ailleurs, elle propose également de remplacer le terme « délai » par les termes « date butoir » et ce en vue d'obtenir une sécurité juridique accrue lorsqu'il s'agit de déterminer la date à laquelle les travaux devront être entamés de manière significative.

Plus encore, il est suggéré de réduire la durée maximale des servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation à six ans, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi, à savoir douze ans. Ainsi, le mécanisme de dérogation, initialement prévu au paragraphe 2, alinéa 4, (nouveau paragraphe 3, alinéa 3) est modifié dans le sens où s'il s'avère que les fonds connaissent en pratique des contraintes environnementales, que le délai maximal de 6 ans peut dès lors être dépassé.

Le Conseil d'État soulève ensuite le manque de précision du paragraphe 1^{er}, alinéa 3, qui vise l'hypothèse des servitudes facultatives, sans toutefois préciser selon quels critères de telles servitudes pourront être inscrites par une commune. Il estime dès lors, qu'en l'absence de critères dans le dispositif proposé, l'instauration de servitudes facultatives peut frapper les propriétaires de manière arbitraire. Il rappelle encore à cet égard qu'une ingérence dans le droit de propriété « doit présente[r] une certaine qualité, celle d'être compatible avec la prééminence du droit et d'offrir des garanties contre l'arbitraire⁹ ». De surcroît, le Conseil d'État rappelle également que le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application¹⁰.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État qui a trait à l'absence de critères dans le dispositif sous revue qui risque de frapper les propriétaires de manière arbitraire.

D'emblée, la commission tient à préciser que le mécanisme de désignation facultative constitue l'une des pierres angulaires du projet de loi sous rubrique.

En effet, on peut raisonnablement estimer que lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, la très grande majorité des communes auront procédé à la refonte de leur plan

⁹ Arrêt de la CEDH, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, du 25 octobre 2012, n° 71243/01, §96.

¹⁰ Arrêt de la CEDH, *Beyeler c. Italie*, du 5 janvier 2000, n° 33202/96.

d'aménagement général. Se limiter dès lors à un mécanisme de désignation obligatoire des servitudes qu'en cas de reclassement de fonds en une zone d'habitation ou mixte reviendrait à rendre quasiment inopérante la présente loi qui ambitionne d'augmenter l'offre de logements disponibles.

En effet, une fois la refonte de leur plan d'aménagement général achevée, le nombre d'extensions du périmètre d'agglomération risque de stagner fortement, alors que les autorités communales ont déjà consacré nombre d'extensions dans leur plan d'aménagement général.

Il est vrai que le mécanisme de désignation facultative emportait comme sanction du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation pour des fonds leur reclassement en zone agricole, ce qui impliquait par conséquent, tel que le Conseil d'État l'a relevé à juste titre, une remise en question du classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, allant au-delà de ce qui peut être considéré comme la perte d'une chance.

En vue de remédier à cette lacune, la commission propose d'introduire des critères qui ont pour objectif de cadrer la désignation de servitudes facultatives en même temps qu'elle propose d'amender le projet de loi en introduisant un paragraphe 2 dédié à la désignation des prédites servitudes.

Elle propose également d'assouplir la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation en prévoyant dorénavant que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais désormais en zone d'aménagement différé.

Par conséquent, la commission propose de fixer comme critère pour pouvoir être couvert d'une telle servitude, que l'urbanisation de tels fonds doit contribuer soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant. Ainsi, seulement certains fonds du territoire communal peuvent indistinctement être visés par une servitude facultative.

En effet, dorénavant, ce mécanisme ne peut qu'être initié par les autorités communales s'il s'avère que l'urbanisation des prédits fonds contribue de par leur localisation et leur envergure à une densification et un arrondissement du tissu urbain ou rural existant. Sont dès lors exclus du champ d'application de la faculté de désigner des servitudes facultatives, tous les fonds qui ne remplissent pas ces critères.

Sont ainsi exclus, les fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, de par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage que les fonds sis à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Peuvent dès lors faire l'objet d'une servitude facultative, les fonds qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité.

Il s'agit en effet d'encourager les propriétaires concernés d'urbaniser leur fonds situés optimalement en vue de l'augmentation de l'offre de logements et non pas d'accélérer le développement de fonds situés à la périphérie des différentes localités d'une commune, ce qui est davantage conforme avec l'intérêt général en la matière.

Si les propriétaires ne viabilisent pas leurs fonds endéans le délai fixé par le créneau temporaire de viabilisation, ils verront leurs fonds reclassés en zone d'aménagement différé.

Le choix du recours à la zone d'aménagement différé s'explique par deux raisons. D'une part, un reclassement en une telle zone ne remet pas en cause le classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, mais ne fait que différer son exécution dans le temps et reste dès lors en conformité avec les objectifs énoncés par l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Ainsi, en cas de non-exécution des obligations découlant de la prédite servitude, les fonds concernés ne connaîtront aucun développement, ce qui était d'ores et déjà le cas et ce avant même que les autorités communales ont décidé d'avoir recours au mécanisme de désignation des servitudes facultatives.

D'autre part, le recours à la zone d'aménagement différé comporte encore comme avantage que le phénomène spéculatif qu'entoure ces fonds se voit fortement atténué, alors qu'ils sont désormais frappés d'une zone d'aménagement différé qui n'empêche cependant pas une urbanisation respectivement à moyen et long terme des prédits fonds.

Un tel mécanisme présente comme atout d'être davantage conforme au principe de la proportionnalité et prend les traits d'une zone d'urbanisation prioritaire tout en offrant un cadrage normatif sensiblement plus précis, ce qui renforce la sécurité juridique en la matière. Dans ce contexte, la commission fait encore remarquer qu'il est opportun dès lors de supprimer les zones d'urbanisation prioritaire telles que prévues par l'article 28 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État développe sur plusieurs pages (page 13 *in fine*, page 14, page 15 et début de la page 16) pour quelles raisons il estime que la consultation des propriétaires et la personnalisation des délais est difficile à mettre en œuvre en pratique. Étant donné que l'amendement 1 supprime l'article 1^{er} du projet de loi, qui était la base légale habilitante du concept de mise en œuvre, la commission n'entend pas revenir sur les remarques formulées par le Conseil d'État à cet endroit alors qu'elles sont devenues sans objet.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État note que la notion « partie de fonds » n'est pas définie. Par conséquent, il s'interroge sur le fonctionnement du dispositif des servitudes avec une telle « partie de fonds ».

Sachant que, selon le Conseil d'État, une servitude devrait en principe couvrir un fonds bien déterminé et sur toute son étendue, la disposition sous revue permettra, selon lui, « d'extraire » *ex post* une « partie de fonds » d'une servitude préalablement imposée pour soustraire cette « partie » d'une sanction de reclassement. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier la disposition sous revue.

Au vu de ce qui précède et afin de lever l'opposition formelle, la commission propose d'amender la disposition visée en remplaçant le paragraphe 3 du projet de loi par un nouveau paragraphe 4, tout en supprimant la notion de « partie de fonds » et ce pour des raisons de sécurité juridique.

Le Conseil d'État relève encore au paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi que les termes « Lorsque le fonds ne doit pas être couvert » se réfèrent à une interdiction et non pas à une faculté.

Or, comme le note le Conseil d'État, les servitudes visées en l'espèce sont essentiellement de nature facultative, de sorte que l'utilisation des termes précités est, selon lui, erronée dans le cas de figure visé et a ainsi pour effet de créer une incohérence.

Par conséquent, il demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de lever cette incohérence qui est source d'insécurité juridique en adaptant la disposition sous revue à cet égard.

La commission propose de suivre les recommandations du Conseil d'État et de modifier l'article 9^{ter} en ce sens.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'État qui dispose que le reclassement des fonds constructibles en leur zone initiale est susceptible d'aggraver la pénurie de logements, la commission donne à considérer ce qui suit.

La commission estime que le Conseil d'État se focalise trop nettement sur les conséquences qui se produisent lors des éventuels reclassements qui sont susceptibles de se produire en cas de non-développement des fonds par les propriétaires concernés.

Selon elle, le Conseil d'État omet de mettre en balance, d'une part, les conséquences résultant d'un reclassement avec, d'autre part, les effets vertueux qu'il est susceptible de générer en matière de pénurie de logements.

La commission estime, contrairement au Conseil d'État, que l'effet dissuasif que crée un tel mécanisme de reclassement sur les propriétaires de fonds est en mesure d'accélérer la viabilisation de fonds ainsi que la construction de logements.

Par conséquent, la commission estime que les effets vertueux induits par l'effet dissuasif sont en mesure de générer un nombre de logements sensiblement plus élevé que lorsque le développement des fonds est laissé au bon vouloir du propriétaire concerné et ceci malgré le fait que certains fonds se verront probablement reclassés.

Pour les raisons exprimées ci-dessus, il est proposé de ne pas suivre les recommandations du Conseil d'État.

La commission se permet de rappeler encore dans ce contexte qu'elle a adapté le projet de loi dans le sens où il n'est dorénavant plus question de sanctions à proprement parler pour les propriétaires de fonds, mais que c'est la logique intrinsèque du reclassement en fonds constructibles qui a été revue alors que dorénavant ce reclassement ne produit ses effets que pour une durée limitée dans le temps, contrairement à la situation actuelle où les fonds se voient classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation et ce pour une durée, en principe, indéterminée.

Finalement, la commission se permet d'affirmer que la révision du mécanisme de classement limité temporellement pour les fonds dédiés prioritairement à l'habitation est en adéquation avec le principe de proportionnalité, alors qu'il est susceptible de générer davantage de logements qu'il n'en empêche.

De surcroît, la commission donne à considérer que lorsqu'une commune désigne des zones dédiées prioritairement à l'habitation, elle court, avec le système actuel, le risque que les prédicts fonds ne se voient pas développés, ce qui incite généralement les communes à désigner davantage de nouvelles zones destinées à être urbanisées et mène à terme à un accroissement du potentiel constructible qui n'est pas en adéquation avec la stratégie de développement retenue par l'étude préparatoire et avec les dispositions prévues à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, à l'heure actuelle, le Grand-Duché de Luxembourg compte selon une étude¹¹ menée par l'Observatoire de l'Habitat en collaboration avec le L.I.S.E.R¹² une réserve foncière disponible à l'habitat de 3 750 hectares sur lesquels pourraient être accueillis quelque 300 000 habitants, alors qu'il y a lieu de noter que l'étude n'a été effectuée que sur 89 communes.

Des réserves foncières d'une telle envergure se sont accumulées au fil du temps et ce justement à cause de l'absence d'un mécanisme contraignant en matière de développement urbanistique des prédicts fonds. Dès lors, la fixation de créneaux temporaires s'avère de plus en plus indispensable lors de la désignation de nouvelles zones destinées prioritairement à l'habitation.

Le Conseil d'État se demande encore si la sanction du reclassement ne relève pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il rappelle à cet égard que la notion d'« accusation en matière pénale » est appréciée de façon autonome, c'est-à-dire indépendamment de la qualification formellement adoptée par le droit interne.

Il rappelle encore que trois critères alternatifs sont mobilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal d'une sanction. Selon lui, il convient de s'intéresser à la qualification juridique de la sanction en droit interne, à sa nature et sa sévérité.

Le Conseil d'État relève, quant à la nature de la sanction, que celle-ci n'appartient certes pas au « noyau dur du droit pénal » au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, il constate le but dissuasif de la sanction prévue et estime également que les auteurs du projet l'ont reconnu. Selon la Haute Corporation, la sanction se traduit par une certaine sévérité, d'autant plus que le reclassement est combiné à une interdiction de modification du classement pendant une durée minimale de six ans en vertu de l'article 9octies, paragraphe 2.

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir si l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 a vocation à s'appliquer en l'espèce si, par exemple, un propriétaire ne satisfait pas aux obligations lui imposées par les servitudes prévues par l'article 9bis. À cet égard, il est rappelé le commentaire de l'article visé dans lequel les auteurs du projet de loi ont souligné que « [ce] comportement positif obligatoire devra être lu de manière restrictive alors que les textes légaux qui règlent la police urbanistique doivent être interprétés limitativement sachant que toute violation d'une disposition contenue dans un plan d'aménagement est susceptible d'être sanctionnée pénalement. ».

Le Conseil d'État donne encore à considérer qu'indépendamment de la question de savoir si l'article 107 précité est suffisamment précis et circonscrit pour suffire aux exigences du principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État donne à considérer que dans cette lecture l'application de la disposition en question au cas de figure des manquements aux obligations prescrites par les servitudes, et partant l'application de sanctions administratives et pénales aux mêmes faits, et au regard des mêmes finalités, se heurte au principe du *non bis in idem*.

Au vu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, la commission donne à considérer que, dorénavant, les « sanctions » en cas de non-exécution des charges

¹¹ Etude Raum "Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020-2021".

¹² Luxembourg Institute of Socio-Economic Research.

découlant des servitudes ne sont plus déclenchées par l'inaction du propriétaire concerné, mais uniquement au terme de l'expiration du délai prévu par ladite servitude. Le propriétaire ne peut dès lors plus, par son inaction, contrevenir aux dispositions contenues dans les servitudes et par conséquent tomber sous le champ d'application de l'article 107 en question.

Finalement, la commission entend encore préciser par le paragraphe 4 nouveau, alinéa 2, que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

Pour refléter les propositions expliquées ci-avant, et pour une meilleure lisibilité de l'amendement, l'article 9^{ter} est remplacé.

- ❖ Se référant à l'article 9^{ter}, paragraphe 2, Madame Lydie Polfer (DP) donne à considérer qu'il existe des situations dans lesquelles un projet de viabilisation ou construction ne peut pas être poursuivi pour des raisons qui ne sont pas imputables au propriétaire ou au promoteur, notamment en cas de défaut d'autorisations nécessaires, qui sont délivrées par certains ministères. Étant d'avis qu'il faudrait éviter que le propriétaire soit sanctionné dans un tel cas, elle revendique à ce que le projet de loi comporte une disposition qui prévoit qu'une analyse soit conduite pour identifier les raisons qui ont mené au dépassement du délai de viabilisation et de construction.

Un représentant ministériel confirme que le projet de loi amendé prévoit à l'article 9^{ter}, paragraphe 3, un mécanisme dérogatoire lorsque des contraintes, notamment en matière de protection de l'environnement, requièrent des créneaux temporaires de viabilisation et de construction plus importants.

- ❖ Monsieur le Président se félicite du fait que l'amendement sous revue permet dorénavant au conseil communal de déroger au créneau temporaire de viabilisation de six années. Or, il s'interroge sur les modalités de l'octroi de ladite dérogation et sur le délai supplémentaire maximal qui peut être accordé dans ce contexte au propriétaire. S'agit-il d'un créneau supplémentaire de six années ou est-ce que la fixation du délai supplémentaire est laissée à l'appréciation du conseil communal ?

Un représentant ministériel souligne que les créneaux temporaires de viabilisation sont directement fixés par le conseil communal au moment de l'élaboration du plan d'aménagement général (PAG).

Quant au délai supplémentaire à accorder en cas d'octroi de dérogation, l'orateur fait savoir que les auteurs n'ont pas jugé opportun de fixer un délai maximal, qui vaut pour toutes les situations, dans le texte de la loi en projet. En effet, un délai supplémentaire devrait être accordé en fonction des contraintes qui se présentent réellement sur le terrain concerné. Ainsi, il appartient désormais au conseil communal d'évaluer l'importance des contraintes qui se trouvent sur le terrain et de prendre une décision à cet égard.

- ❖ Monsieur Michel Wolter fait savoir qu'il est d'accord avec les objectifs du projet de loi sous rubrique, mais qu'il craint que ceux-ci risquent de ne pas être atteints en raison de la lenteur de certains acteurs ministériels en matière de délivrance d'autorisations, notamment le Ministère de l'Environnement et le Ministère de la Culture. Se ralliant aux remarques précédentes de Madame Lydie Polfer, l'orateur

critique que le fait que ces deux ministères ne sont pas soumis à des limites temporaires en ce qui concerne la délivrance d'autorisations, entraîne que certains projets de construction sont carrément bloqués. Étant d'avis que ceci constitue aussi bien une source d'insécurité juridique qu'une insécurité en termes de délais à respecter pour les propriétaires, les promoteurs et les communes, l'orateur juge qu'il conviendrait de mener également des réflexions quant à une éventuelle adaptation des lois relatives à la protection de l'environnement et à la protection du patrimoine culturel en ce qui concerne leur application à l'intérieur du périmètre de construction et comment celle-ci puisse se faire dans un délai raisonnable.

Dans le contexte des créneaux temporaires dans lesquels les travaux de viabilisation ou de construction de logements doivent être entamés, l'orateur s'interroge sur la signification concrète de la notion « de manière significative ». À ses yeux, il faudrait clairement définir dans le texte de la future loi à partir de quelle phase de développement ce critère peut être considéré comme étant atteint.

Madame la Ministre juge très pertinentes les remarques de Monsieur Michel Wolter.

De manière générale, lorsqu'il s'agit d'élaborer des nouvelles lois, il importe pour le Ministère de l'Intérieur de s'assurer que les procédures introduites par celles-ci contiennent des délais précis et permettent ainsi de contribuer à la sécurité juridique. L'oratrice renvoie à cet égard au projet de loi n° 7514¹³ à travers lequel les auteurs entendent instaurer un délai fixe de trois mois dans lesquels des actes qui sont soumis à un procédé de surveillance spéciale doivent être transmis au Ministère de l'Intérieur.

L'oratrice estime qu'à travers les créneaux temporaires définis dans le projet de loi n° 7139, les ministères précités seront indirectement incités à délivrer les autorisations nécessaires dans les délais fixés.

En ce qui concerne la notion « de manière significative », l'oratrice est d'avis qu'il est très difficile d'ajouter une définition précise dans le texte du projet de loi, étant donné qu'il s'agirait d'une appréciation qui serait à faire au cas par cas.

Un représentant ministériel explique que, dans le contexte des travaux de construction de logements, les auteurs ont précisé dans le projet de loi amendé que ces travaux sont considérés comme ayant été entamés de manière significative lorsque la construction du gros œuvre¹⁴ a déjà été réalisée d'une manière significative. Quant aux travaux de viabilisation, l'orateur fait savoir que leur envergure peut fortement varier en fonction des caractéristiques du futur projet de construction.

Au vu des nombreuses situations qui peuvent se présenter, le constat s'impose

¹³ Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

¹⁴ Le gros œuvre est l'ensemble des éléments de construction d'un édifice qui lui assure la reprise de tous les efforts subis, soit en permanence (le poids propre de l'édifice), soit temporairement, de manière variable (vent, neige, séisme, tassement du sol) ou même, éventuellement, accidentelle (chocs, incendie). Le gros œuvre rassemble tout ce qui concourt à la solidité, à la stabilité de l'édifice : fondations, murs porteurs, poteaux, poutres, planchers entre les étages, etc.

qu'aucune règle ne permettrait de définir de manière suffisamment précise et uniforme à quel point les travaux de viabilisation ou de construction de logements ont été entamés de manière significative.

Procès-verbal approuvé et certifié exact