



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 18 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 29 septembre 2010
2. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Examen du projet de loi
3. 6146 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire
- Désignation d'un rapporteur
4. 6195 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques
- Désignation d'un rapporteur
5. 6202 Projet de loi relatif à la construction de la Maison du Nombre, de la Maison des Arts et des Etudiants ainsi que du Centre de Calculs et de la Centrale de production de froid à Belval
- Désignation d'un rapporteur
6. 6204 Projet de loi
 - a) relative aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables, telles que ces substances sont visées par le règlement (CE) No 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) No 793/93 du Conseil et le règlement (CE) No 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission ;
 - b) relative aux contrôles et aux sanctions concernant la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges, tels que ces substances et mélanges sont visés par le règlement (CE) N° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à

l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) no 1907/2006 ;

c) abrogeant la loi modifiée du 15 juin 1994 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses ;

d) abrogeant la loi modifiée du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses ;

e) abrogeant la loi du 27 avril 2009 a) relative aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables, telles que ces substances sont visées par le règlement (CE) No 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) No 793/93 du Conseil et le règlement (CE) No 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission b) modifiant la loi modifiée du 15 juin 1994 - relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses - modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses c) modifiant la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses d) abrogeant la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses

- Désignation d'un rapporteur

7. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Roger Negri, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

M. Romain Diederich, Mme Bente Olinger, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Hoffmann, M. Marcel Oberweis

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 29 septembre 2010

Le projet de procès-verbal de la réunion du 29 septembre 2010 est adopté.

2. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Monsieur le Rapporteur présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique, pour le détail desquelles il est prié de se reporter au document parlementaire afférent.

L'objectif du projet de loi est d'améliorer la mise en œuvre des plans directeurs et des plans d'occupation du sol (POS), dans un souci de simplification administrative. En effet, si l'on peut dire que la loi du 21 mai 1999 a offert un cadre approprié pour déterminer les orientations pour l'aménagement du territoire pour les années à venir, son application concrète a également permis de déceler un certain nombre d'insuffisances auxquelles il faut remédier sans pour autant remettre en cause la philosophie générale de la loi.

Après avoir fait un bref historique de la législation sur l'aménagement du territoire, dont les prémisses datent de la loi du 21 mars 1974, et après en avoir énuméré les applications concrètes ainsi que les différents instruments de planification et leur hiérarchie, Monsieur le Rapporteur explique les modifications que le projet de loi 6124 entend apporter à la loi de 1999 :

1. La précision des compétences du Ministre en charge de l'aménagement du territoire

Le Ministre se voit attribuer une compétence de coordination, une compétence d'initiative et une compétence de décision. L'exposé des motifs du projet de loi fait valoir à cet égard que : *« la précision des compétences du Ministre constitue un des enjeux majeurs dans le cadre de la révision de la loi afin de lui permettre de mener une politique d'aménagement du territoire efficace et proactive, en accord avec les lignes directrices arrêtées par le Gouvernement dans le programme directeur ».*

2. La mise en place de moyens législatifs appropriés afin de garantir l'exécution des options de planification retenues

Outre la procédure d'expropriation qui devrait être utilisée uniquement en dernier ressort, les moyens législatifs envisagés sont :

- le droit de préemption pour l'Etat,
- la constitution de réserves foncières,
- l'introduction d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains à exproprier, suivant le principe de la « compensation juste ». Ce nouveau mécanisme de « compensation juste » concerne notamment les terrains situés en zone verte et faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou d'un plan d'occupation du sol.

3. Un raccourcissement des délais pour la mise en œuvre des POS

Le plan d'occupation du sol étant un instrument de planification extrêmement important, le projet de loi 6124 met en place une procédure pour le rendre plus opérationnel. Dans ce contexte, il est opportun de prévoir un raccourcissement des délais.

4. La simplification de la procédure de modification des plans directeurs

L'expérience sur le terrain a montré qu'il faut différencier la procédure de modification des plans directeurs. Pour faire du plan directeur un instrument plus souple, il faut en effet

distinguer, d'une part, les modifications qui résultent de la mise en œuvre du plan directeur (par exemple la détermination d'un nouveau site) et d'autre part, les modifications qui concernent un changement de la philosophie d'un plan directeur. Tandis que les premières devraient être prises en charge dans le cadre soit d'une simple procédure de suivi, soit d'une procédure de modification ponctuelle allégée, les deuxièmes nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour l'adoption du plan.

5. L'articulation des instruments de planification avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Afin d'optimiser l'articulation entre les plans directeurs et les PAG communaux, il est prévu d'insérer dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire une disposition interdisant toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général contraire aux dispositions du projet de plan directeur. En effet, il faut éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre impossible la mise en œuvre d'un plan directeur. S'il est d'avis que l'approche des auteurs du projet de loi est justifiée, Monsieur le Rapporteur donne cependant à considérer qu'il s'agit en l'occurrence d'une disposition délicate, car elle empiète sur l'autonomie communale.

6. L'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement

La loi du 21 mai 1999 doit être adaptée pour tenir compte des dispositions de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Les modifications à apporter à la loi concernent notamment le rapport environnemental exigé par la directive dont le rôle est d'identifier et d'évaluer les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement et d'analyser les solutions de rechange raisonnables. La directive 2001/42/CE impose en outre d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices appropriées. Finalement, la loi devra prendre en compte les exigences accrues en matière de participation du public lors de l'élaboration des plans et programmes.

*

Suite à cette présentation, Monsieur le Ministre se dit conscient des complications juridiques que pose le texte du projet de loi et que le Conseil d'Etat ne manquera vraisemblablement pas de commenter. Tout en rappelant la nécessité absolue de procéder au vote de ce projet de loi dans les meilleurs délais, il revient sur les différents objectifs politiques du texte :

- La rationalisation des procédures : la procédure d'élaboration et d'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire a été repensée dans un souci d'efficacité et de simplification administrative. Tout d'abord, le comité interministériel de l'aménagement du territoire, dont la consultation a été jugée superfétatoire, a été supprimé. Ensuite, le projet de programme sera dorénavant transmis simultanément, et non plus consécutivement, aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Pour ce qui est de la procédure de mise en œuvre des POS, elle a également été rationalisée, écourtée et précisée.
- Le droit de préemption : le projet de loi 6124 introduit une nouvelle disposition qui prévoit la possibilité pour les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci. Monsieur le Ministre est d'avis que cette disposition ne devrait théoriquement pas poser de problème au Conseil d'Etat, étant donné que le présent projet de loi reprend le même texte que celui retenu par la loi du 22

octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, y compris pour ce qui est de la procédure à appliquer.

- La « compensation juste » : il s'agit d'un nouvel instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou d'un POS. Cet instrument permettra de déterminer la « compensation juste » en cas d'expropriation, de réduire les risques de refus de vente et de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs. Selon Monsieur le Ministre, c'est un des points les plus importants du projet de loi, notamment car il permettra la concrétisation des POS. Etant donné que la notion de « compensation juste » est totalement nouvelle dans notre système juridique, elle ne manquera vraisemblablement pas de susciter des controverses. C'est pour cette raison qu'à la fois Monsieur le Ministre et Monsieur le Rapporteur se déclarent très curieux de connaître l'avis du Conseil d'Etat en la matière.

- La question de l'autonomie communale : à partir de la communication d'un projet de plan directeur aux communes, toute modification d'un PAG d'une commune en contradiction avec les dispositions du projet de plan directeur sera interdite. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée. De l'avis de Monsieur le Ministre, il s'agit d'une disposition très importante qui permettra d'éviter que les communes puissent créer des faits accomplis rendant impossible la mise en œuvre d'un plan directeur. Il informe qu'une disposition analogue existe déjà dans la loi actuelle pour les plans d'occupation du sol. S'il est logique, d'une part, que la planification nationale et la planification communale doivent être compatibles et, d'autre part, que la planification nationale doit avoir la primauté sur la planification communale, Monsieur le Ministre est bien conscient que cette disposition pourrait soulever des problèmes juridiques et, partant, entraîner des critiques de la part du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne le délai de quatre ans.
Dans son avis du 19 avril 2010, le SYVICOL note que « *cette modification cherche à obliger les communes à rendre toute adaptation ou modification d'un plan d'aménagement communal conforme à un éventuel projet de plan directeur existant. Par définition, il ne s'agit-là que d'un document provisoire sans assise légale, qui peut être sujet à des modifications avant son adoption sous forme de règlement grand-ducal. Le SYVICOL estime que cette disposition oblige les communes à travailler dans un contexte juridique incertain et complique la mise en œuvre de leur politique d'aménagement* ».
Dans son avis du 5 août 2010, la Chambre des Métiers est d'avis que « *les communes doivent bénéficier d'une certaine sécurité juridique en la matière. Vu que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois, voire des années suivant la publication du projet de plan, la présente modification pourrait avoir comme conséquence que les planifications et les réalisations d'infrastructures par les communes seraient paralysées. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime opportun de réduire le délai de 4 ans endéans duquel la commune ne peut pas modifier le PAG si cette modification est contraire au projet de plan sectoriel à 2 ans* ».

- Les plans directeurs régionaux : l'article 7 de la loi du 21 mai 1999 est modifié, afin de préciser le caractère non obligatoire de l'élaboration de plans directeurs régionaux. Monsieur le Ministre tient cependant à souligner que cette modification est une clarification juridique, et non pas une remise en question de l'importance de ce type d'instrument.

*

Suite à ces explications, il est procédé à un bref échange de vues, dont il y a lieu de retenir les points suivants :

- Le groupe parlementaire *déi gréng* se déclare d'accord avec le projet de loi.
- Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures informe qu'il est en train de mener des discussions avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région au sujet de la création de fonds régionaux, qui compléteraient utilement le cadre juridique des plans régionaux de développement.
- D'une manière générale, les membres de la Commission approuvent la mise en place du mécanisme de « compensation juste ». En effet, et sans vouloir minimiser l'importance du droit de propriété, ils estiment inadmissible que des personnes puissent s'enrichir sans véritable mérite. Le même problème est rencontré au niveau communal et certains intervenants plaident pour la généralisation de cette disposition.
- A l'instar de la Chambre des Salariés dans son avis du 20 mai 2010, certains membres de la Commission se demandent si le droit de préemption de l'Etat ne risque pas d'être utilisé par les vendeurs pour obtenir de la part de l'Etat un prix de vente supérieur au prix du marché, en se mettant d'accord avec des acquéreurs fictifs pour fixer un prix élevé à leur transaction dans l'espoir que l'Etat préempte. Dans le même contexte, il serait éventuellement de mise d'amender le projet de loi afin de préciser que le mécanisme de « compensation juste » peut s'exercer, même dans le cas où l'Etat n'a pas exercé son droit de préemption. Ce point sera tranché à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

3. 6146 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire

Monsieur Lucien Clement est désigné Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

4. 6195 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

Monsieur Marc Spautz est désigné Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

5. 6202 Projet de loi relatif à la construction de la Maison du Nombre, de la Maison des Arts et des Etudiants ainsi que du Centre de Calculs et de la Centrale de production de froid à Belval

Monsieur Lucien Clement est désigné Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

6. 6204 Projet de loi
a) relative aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables, telles que ces substances sont visées par le règlement (CE) No 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) No 793/93

du Conseil et le règlement (CE) No 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission ;

b) relative aux contrôles et aux sanctions concernant la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges, tels que ces substances et mélanges sont visés par le règlement (CE) N° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) no 1907/2006 ;

c) abrogeant la loi modifiée du 15 juin 1994 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses ;

d) abrogeant la loi modifiée du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses ;

e) abrogeant la loi du 27 avril 2009 a) relative aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables, telles que ces substances sont visées par le règlement (CE) No 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) No 793/93 du Conseil et le règlement (CE) No 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission b) modifiant la loi modifiée du 15 juin 1994 - relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses - modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses c) modifiant la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses d) abrogeant la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses

Monsieur Marcel Oberweis est désigné Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 21 octobre 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden