



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

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

Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 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
- Echange de vues avec Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures

*

Présents : M. André Bauler (en rempl. de M. Paul Helminger), M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, 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. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

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

M. Romain Diederich, Mme Bente Olinger, Département de l'Aménagement du Territoire, Mme Françoise Kuth, Département des Travaux publics, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures explique que la mise en place d'un système de gestion des emplacements de stationnement est discutée dans le cadre de conventions avec de nombreuses communes. Il s'agit d'organiser avec les communes l'espace de stationnement de façon à réaliser le modal split 25/75 respectivement 60/40 conformément au concept intégré des transports et du développement spatial (IVL - « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept »). Dans le cadre de l'aménagement du territoire, il importe de déterminer des règles communes pour atteindre cet objectif. Concernant le cadre général, ces règles sont élaborées avec les communes concernées, notamment à travers le plan directeur sectoriel « Transports ».

Un aspect particulier en constitue l'autorisation de construire précaire, qui nécessite une base légale. En effet, la jurisprudence admet qu'un permis de construire « délivré à titre précaire, sans se rattacher à une disposition législative existante, doit être réputé permis définitif ».

La note explicative distribuée à la Commission renseigne que le système en question permettra « l'aménagement de places de stationnement provisoires pour des activités de services et de bureaux implantées sur des sites pour lesquels il est établi qu'il y aura une amélioration substantielle de la qualité des transports collectifs à l'avenir ». Dès que cette amélioration a lieu, les emplacements provisoirement accordés doivent être enlevés. Pour éviter que le propriétaire puisse se prévaloir de droits acquis et ainsi mettre en échec l'enlèvement des emplacements provisoires, il est indispensable d'introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain le « concept d'une autorisation de construire provisoire ». Ce concept existe également dans nos pays voisins. Il ne s'appliquera qu'aux transports publics, puisque ceux-ci présentent un caractère stable et fixe. Par ailleurs, une autorisation de construire précaire ne sera délivrée que sur base de projets existant sous forme légale, réglementaire ou dans le cadre d'un plan directeur sectoriel « Transports », donc pour des projets ayant une base juridique.

En pratique, le nouvel article proposé concernant les autorisations de construire délivrées à titre précaire pourrait s'appliquer à deux projets, à savoir dans le cadre du tram dans la Ville de Luxembourg (emplacements de stationnement provisoires au Kirchberg) et en ce qui concerne le trajet ferroviaire Bettembourg-Luxembourg.

S'agissant du site de Belval, le fait que les terrains appartiennent, soit à l'Etat, soit à la société Agora, a permis de s'accorder dès le début sur un modèle de gestion des emplacements de stationnement similaire à celui prévu par le plan directeur sectoriel « Transports ». Il a été convenu de procéder en trois phases, c'est-à-dire à chaque tiers d'urbanisation du site, le nombre de places de stationnement provisoires est réduit en fonction de l'amélioration progressive de la qualité des transports collectifs.

L'autorisation de construire précaire vise les principaux espaces de développement et non les espaces non construits urbains (« Baulücken »). La révocation de l'autorisation précaire

ne saurait être discrétionnaire au profit du bourgmestre, mais est censée être faite automatiquement avec la réalisation des projets de transports collectifs prévus.

La discussion sur les chiffres concrets à déterminer sera menée dans le cadre général de la gestion des emplacements de stationnement, et ceci à deux endroits, à savoir avec le SYVICOL et dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel « Transports ».

Les lois luxembourgeoises ne peuvent évidemment s'appliquer que sur le territoire national, mais il est vrai que la discussion s'étend au-delà des frontières, plus précisément à la Grande Région. Ainsi, dans le cadre du SMOT (schéma stratégique de mobilité transfrontalière), des possibilités de parkings « park&ride » aux gares françaises sont actuellement étudiées avec les communes françaises concernées. De même, dans le cadre d'EuRegio (association pour la coopération transfrontalière entre les communes de la Grande Région), la simplification au niveau de la tarification des transports publics constitue une autre étape.

Le plan directeur sectoriel « Transports » détermine les règles pour la gestion de l'espace de stationnement. Les communes reprendront ces règles dans leur PAG (plan d'aménagement général) ; c'est au niveau des PAP (plans d'aménagement particuliers) que le nombre des emplacements est fixé. Le bourgmestre délivre les autorisations de construire précaires en conformité avec les PAP, sous réserve que l'aménagement de places de stationnement provisoires soit physiquement possible.

La Commission rend attentif au fait que la proposition de texte lui soumise va plus loin que les explications fournies. Ainsi, si le plan directeur sectoriel « Transports » était en vigueur, s'il prévoyait des emplacements de stationnement P&R et si la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles était interprétée de façon à considérer les parkings P&R comme étant des constructions d'utilité publique (cf. art. 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004), l'article 37bis permettrait de construire provisoirement un parking couvert ou d'aménager un parking dans une zone verte. Il en serait de même pour une entreprise en expansion qui aménagerait à côté de ses locaux des emplacements de stationnement temporaires dans la zone verte.

En effet, il ne ressort pas du libellé proposé que l'autorisation de construire précaire ne se limite qu'aux cas où l'offre des transports collectifs est insuffisante. La Commission juge par conséquent nécessaire de compléter l'article 37bis proposé par une référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire qui prévoit l'élaboration de plans directeurs sectoriels.

Un député exprime des doutes quant à l'appréciation que pourrait avoir le Conseil d'Etat en ce qui concerne la conformité des deux derniers alinéas du texte proposé à la Constitution. Les dispositions en question sont libellées comme suit :

« Nonobstant toutes dispositions contraires, les titulaires de droits réels ou de baux de toute nature portant sur des emplacements créés ou aménagés sur base d'une autorisation précaire ne peuvent prétendre à aucune indemnité en cas de remise en état.

A peine de nullité, tout acte portant vente, location ou constitution de droits réels sur des emplacements édifiés sur base d'une autorisation délivrée à titre précaire en application du présent article doit mentionner ce caractère précaire. ».

A une question afférente, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures confirme que l'aspect du parking résidentiel est pris en compte dans le système proposé, ceci pour éviter que les emplacements de stationnement provisoires soient utilisés comme parking résidentiel.

L'article 37, alinéa 2 à modifier de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (article 33 du projet de loi) dispose que :

« Pour les cas où l'intérêt public ou l'urgence l'exigent, la Chambre des Députés peut dispenser le maître de l'ouvrage d'un projet de construction, de transformation ou de démolition d'infrastructures publiques de l'autorisation visée à l'article précédent. ».

Pour le Conseil d'Etat, ce texte ne fait pas de sens, « alors que sa portée se limite à dire que la Chambre des députés peut déroger aux règles en projet si des constructions publiques sont visées ». Il se réfère à son avis du 10 juillet 1956 relatif à la modification de la Constitution, où il avait souligné que « la Constitution ne connaît que [l'unique procédure de confection de la loi] qui est applicable à toutes les manifestations de la volonté de la Chambre, en quelque matière que ce soit ». Cela signifie que le législateur ne peut déroger à une disposition légale en vigueur que par l'adoption d'une loi nouvelle. « L'alinéa 2 n'évoque dès lors qu'une évidence et s'avère superfétatoire. »

La Commission avait décidé au cours d'une réunion précédente de se rallier au Conseil d'Etat.

Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures explique que l'intention de la disposition en question est de permettre à l'Etat de faire avancer des projets importants. Il salue le raisonnement du Conseil d'Etat qui signifie pour lui qu'il peut être dérogé par une loi spéciale aux règles légales génériques existantes. Bien que l'alinéa 2 n'évoque qu'une évidence, l'orateur estime préférable de l'inscrire dans le projet de loi sous examen pour des raisons de transparence et de clarté du point de vue juridique.

Le groupe parlementaire *déi gréng* ne peut partager l'approche du Ministre du Développement durable et des Infrastructures. En effet, il considère la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée comme instrument suffisant pour les cas décrits à l'alinéa 2 de l'article 37, notamment par les plans sectoriels et les plans d'occupation du sol. En outre, cette loi de 1999 prévoit la participation des communes, contrairement à l'approche du ministre qui manque de transparence.

Un autre député renvoie à la procédure administrative non contentieuse (loi du 1^{er} décembre 1978 et ses règlements d'exécution), qui prévoit notamment un recours au profit du tiers intéressé devant les juridictions administratives contre les décisions administratives individuelles, telles que les autorisations de construire. Dans l'hypothèse de l'alinéa 2 de l'article 37, un tel recours n'est pas possible.

Il appartient au législateur, appelé à voter une loi spéciale dans le cadre de l'article 37, alinéa 2, de veiller au respect des droits des citoyens garantis par la Constitution.

Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures précise que les plans sectoriels et les plans d'occupation du sol, d'une part, et l'autorisation de construire, d'autre part, constituent des éléments différents de la procédure.

Luxembourg, le 12 novembre 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes