



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

MW/PR

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

#### Procès-verbal de la réunion du 15 novembre 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

Echanges de vues:

- A 08.30 heures  
SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises)
- A 09.00 heures  
MECO (Mouvement Ecologique a.s.b.l.)
- A 09.30 heures  
Klimabündnis Lëtzebuerg
- A 10.00 heures  
OAI (Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils)

\*

Présents : M. André Bauler (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. Raymond Weydert

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

SYVICOL :

M. Dan Kersch, Président, M. Pierre Wies, Vice-Président, M. Paul Weidig, Vice-Président, M. Pierre Mellina, Vice-Président, M. Romain Reiter

Mouvement Ecologique :

Mme Blanche Weber, Présidente, M. Théid Faber

Klimabündnis Lëtzebuerg :

M. Paul Polfer, M. Paul Ruppert, M. Guy Spanier

OAI:

M. Pierre Hurt, Directeur, M. Marcel Hetto, Mme Isabelle Van Driessche, M. Max von Roesgen; Mme Chantal Zeyen, M. Gert Zilm, OAI/AULa

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Camille Gira, M. Jean-Paul Schaaf

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

\*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

\*

## **SYVICOL**

Pour le SYVICOL, les deux points suivants posent le plus de difficultés :

- Il s'agit, d'une part, de l'article 41 du projet de loi qui modifie l'article 108bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En vertu de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 108bis, tel que proposé dans le projet de loi 6023 initial:

« Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée peuvent être également modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier dont le contenu des parties graphique et écrite correspond à celui du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier. ».

Des modifications ponctuelles peuvent donc être apportées par des PAP (plans d'aménagement particulier) aux PAG (plans d'aménagement général), adoptés sous le régime de la loi de 1937 (loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes

et autres agglomérations importantes), pour des raisons d'esthétique ou dans le but d'améliorer la qualité urbanistique.

Le texte actuellement en vigueur pose la condition que le ministre doit avoir marqué son accord. Cette autorisation ministérielle était abandonnée par le projet de loi 6023. Or, la nouvelle proposition de texte de la Commission prévoit que « dans son avis la cellule d'évaluation au sein de la commission d'aménagement y ait marqué son accord ».

Le SYVICOL ne peut approuver une telle condition, puisqu'à son avis, il n'appartient pas à la cellule d'évaluation de déterminer ce qu'une commune peut ou ne peut faire en la matière. Si le syndicat des villes et des communes préfère le système actuel, à savoir que l'accord ministériel est requis, il se prononce encore plus pour voir agir les communes en toute souveraineté.

- D'autre part, conformément à ce que propose le Conseil d'Etat, la Commission supprime à l'article 32 du projet de loi modifiant l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, l'approbation ministérielle de la convention conclue entre la commune et l'initiateur du PAP NQ (nouveau quartier) et de la décision du collège échevinal relative à la prorogation du délai de validité de la convention. Un nouvel alinéa 6 reprend séparément l'approbation du ministre relative à la convention et à la prolongation du délai de péremption.

Or, la Commission prévoit d'ajouter à cet alinéa 6 que le projet d'exécution du PAP NQ doit en même temps être soumis à l'approbation du ministre.

Le SYVICOL ne peut se déclarer d'accord avec cet ajout qui va à l'encontre d'une simplification administrative. Il est d'avis que l'approbation par le ministre devrait ici être supprimée en général. Toute convention concernant un projet d'un montant supérieur à 100.000 euros doit de toute façon être soumise au ministre pour approbation. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de prévoir l'approbation ministérielle dans la loi.

A côté de ces deux points essentiels, le SYVICOL accueille favorablement la faculté laissée à la commune d'exiger ou non une indemnité compensatoire en cas de cession inférieure au quart de la surface totale. En effet, la Commission propose le libellé suivant pour le paragraphe 2 de l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 30 du projet de loi 6023):

« Au cas où le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ~~ne prévoit pas de cession ou~~ une cession inférieure au quart de la surface totale, la commune ~~doit exiger du propriétaire le paiement d'une~~ indemnité compensatoire pour ~~autant que les fonds couverts par ledit plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » se situent dans une zone d'habitation ou dans une zone mixte telles que définies par le règlement grand-ducal concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.~~ la surface inférieure au quart. Le conseil communal peut décider de la renonciation de l'indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart. Cette décision doit être dûment motivée dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30 alinéa 10. ».

Le SYVICOL se prononce pour l'adoption de la même approche, si la cession est supérieure au quart de la surface totale. La loi ne doit pas régler de façon fixe le prix des terrains et l'indemnité compensatoire, tel que le prévoit l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 4 du même article 34 proposé par la Commission. Ce texte dispose que : « La valeur des surfaces cédées ~~ou de~~ et l'indemnité compensatoire ~~est~~ sont fixées d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé ~~soumis à l'avis de la cellule d'évaluation.~~ ».

Par ailleurs, le texte proposé par la Commission donne lieu aux observations suivantes du syndicat des villes et communes :

- Quant à l'article 6 du projet de loi, modifiant l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, il ne ressort pas de façon suffisamment claire que la personne qualifiée pour élaborer le PAG peut aussi élaborer les PAP QE, dont la procédure se déroule parallèlement à l'élaboration du nouveau PAG.

- L'article 15 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 13 du projet de loi) concerne la deuxième publication et est libellé comme suit :

**« Art. 15. Deuxième publication**

Dans les huit jours qui suivent le vote ~~définif~~ du conseil communal, sa décision ~~définitive~~ est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit une réclamation ~~contre le vote provisoire conformément à l'article 13~~écrite. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, lequel prend sa décision dans un délai de trois mois suivant la réception du dossier. »

En l'absence de précision, la question se pose de savoir si à l'expiration des trois mois sans qu'une décision soit prise, ce silence vaut accord. Si tel n'est pas le cas, il faut que la commune soit clairement informée du refus et qu'elle ait la possibilité d'introduire un recours contre ce refus devant le Tribunal administratif.

Les auteurs du projet de loi renvoient à la jurisprudence qui est claire sur ce point : s'agissant d'une matière réglementaire qui s'applique à tous, l'approbation ministérielle est indispensable. Le principe suivant lequel le silence vaut accord ne peut donc s'appliquer qu'aux décisions individuelles, telles les autorisations de construire.

La jurisprudence a aussi souligné que le ministre est soumis à un délai d'ordre (*déclaration d'intention de la part du législateur ; un délai d'ordre est donc toujours adressé à l'administration*); la seule sanction créée par la jurisprudence est le respect d'un délai raisonnable. (En cas de dépassement du délai de plus de 6 mois, par exemple, le silence est considéré comme valant accord.)

Le SYVICOL constate avec satisfaction que la Commission tient compte des objections du syndicat au niveau de l'article 17 du projet de loi. Le texte, tel qu'il fut déposé, ne prévoit plus la saisine par le ministre du conseil communal, au motif que cette saisine n'aurait apporté « que très rarement des éléments nouveaux au ministre », et dans le but de la simplification administrative.

Dans son avis du 29 décembre 2009, le SYVICOL s'est opposé à cette modification fondamentale de la loi en vigueur, puisque le conseil communal est « le seul organe délibératif compétent en la matière ». Le syndicat des villes et des communes estime que le conseil communal est ainsi « privé de l'exercice d'une partie de sa compétence légitime » et « se sent en présence d'un empiètement de la part du ministre et d'un non-respect du principe de l'autonomie communale ».

La Commission propose dès lors le libellé suivant pour l'article 17 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 :

**« Art. 17. Avis sur les réclamations contre les modifications apportées au projet lors du vote définifdu conseil communal**

Les réclamations contre les modifications apportées au projet lors du vote conformément à l'article 14 alinéa 2, sont soumises par le ministre à la commission d'aménagement et au conseil communal qui doivent émettre ~~son~~leur avis dans les trois mois de la réception du dossier. ».

Le SYVICOL estime qu'il existe une contradiction au niveau des délais : si le ministre dispose d'un délai de « trois mois suivant la réception du dossier » soumis à son approbation, le délai accordé à la commission d'aménagement et au conseil communal pour émettre leurs avis respectifs sur les réclamations contre les modifications apportées au projet lors du vote du conseil communal, également prévu comme étant « un délai de trois mois de la réception du dossier », doit être raccourci ; le SYVICOL propose un délai de deux mois.

Les auteurs du texte expliquent que les termes « réception du dossier » figurant à l'article 17 désignent la réception du dossier par la commission d'aménagement et le conseil communal, non pas la réception du dossier par le ministre, et ne se rapporte donc pas au délai de trois mois dont dispose le ministre. Il convient de lire l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 16 du projet de loi), qui dispose que :

#### **« Art. 18. Décision ministérielle**

Le ministre statue sur les réclamations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 16 alinéa 1, respectivement dans les trois mois suivant la réception des l'avis de la commission d'aménagement et du conseil communal prévus à l'article qui précède, en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général. ».

- L'article 20 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 17 du projet de loi) concerne les interdictions pouvant frapper les immeubles pendant la période d'élaboration d'un plan d'aménagement général. Aux termes de l'article 20 :

« Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier, à compléter ou à réviser un plan ou projet d'aménagement général et jusqu'au moment de ~~son vote provisoire~~ l'accord par le conseil communal conformément à l'article 4410 alinéa 2 de la présente loi, il peut être décidé par le conseil communal, sous l'approbation du ministre, que tous ou partie des immeubles touchés par le plan à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétaires sans conférer de droit à indemnité. ».

La question se pose de savoir ce qui en est de la période entre la décision du conseil communal et l'approbation du ministre. La pratique a montré que de nombreux problèmes peuvent apparaître au cours de cette période. Le SYVICOL est d'avis que le conseil communal décide souverainement et qu'une approbation par le ministre ne doit pas être exigée.

La même question se pose pour les PAP.

- A l'alinéa 1<sup>er</sup> du premier paragraphe de l'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, il convient de supprimer le mot « précitée » et d'écrire « de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ».

- L'article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 19 du projet de loi) concerne le financement des travaux de viabilisation et d'équipements collectifs et détermine de manière flexible le calcul pour la participation aux frais. En vertu de l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> :

« La participation aux frais est calculée par l'administration communale pour chaque propriétaire en fonction soit de la longueur de la propriété donnant sur la voie publique, soit du volume à construire, soit de la surface utile, soit de la surface totale de la propriété, soit en fonction d'un système combinant ces critères. ».

En ce qui concerne les PAP élaborés par la commune, le calcul se fait toutefois sur base de la surface des terrains. L'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 dispose dans son nouveau paragraphe 3 que :

« (3) Si le projet d'aménagement « nouveau quartier » est élaboré par la commune, les dépenses y relatives sont récupérées auprès des propriétaires concernés au prorata des surfaces des terrains que ceux-ci possèdent. ».

Ce système peut engendrer des injustices. Ainsi, un grand terrain dont la majeure partie ne constitue toutefois pas une surface utile est défavorisé par rapport à un petit terrain entièrement constructible.

Le SYVICOL est d'avis que la même flexibilité doit être appliquée aux PAP élaborés par la commune.

Le premier alinéa du paragraphe 2 de l'article 24, dans sa version proposée par la Commission, est libellé comme suit :

« Le conseil communal peut également fixer une taxe de participation au financement des équipements collectifs, tels que les écoles, les cimetières, les installations culturelles et sportives, à prélever lors de la ~~création effective de chaque nouvelle unité affectée à l'habitation ou à toute autre destination compatible avec la zone sur le territoire de la commune~~ délivrance de l'autorisation de construire conformément à l'article 37. ».

Le SYVICOL se prononce pour que cette taxe puisse également être prélevée auprès des promoteurs. En effet, ceux-ci calculent le prix du marché, indépendamment de leurs frais réels. La commune doit avoir la faculté de prélever la taxe, soit lors de la délivrance de l'autorisation de construire, soit directement auprès du promoteur.

- Le premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 24 du projet de loi), dans sa version du dépôt, prévoit que : « Le plan d'aménagement particulier « quartier existant » se compose d'une partie écrite et, si la commune le juge nécessaire, d'une partie graphique. ».

La Commission propose le libellé suivant : « Le plan d'aménagement particulier « quartier existant » se compose d'une partie écrite et, en fonction de son contenu, d'une partie graphique. ».

La partie graphique deviendrait donc obligatoire. Le SYVICOL peut accepter ce libellé s'il vise la partie graphique contenue au PAG. Si, par contre, l'intention est de faire élaborer une partie graphique en suivant de nouveau toute la procédure afférente, il ne se déclare pas d'accord avec la formulation restrictive proposée, mais estime nécessaire de limiter l'obligation à des cas déterminés.

- Aux termes de l'article 30 (article 26 du projet de loi), alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que proposé par la Commission :

« Le collège des bourgmestre et échevins vérifie la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général et transmet le dossier dans un

délai de trente jours de la réception pour avis à la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. ».

Le SYVICOL est d'avis que le texte manque de précision. Se pose la question de savoir si la commune doit aussi transmettre le dossier à la cellule d'évaluation dans le cas où elle constate la non-conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général.

Les auteurs du projet de loi expliquent que le dossier n'est transmis à la cellule d'évaluation que si la conformité est constatée, le terme « vérifie » signifiant que la conformité est constatée.

- Une dernière question relative aux réclamations concerne aussi bien les PAP que les PAG. L'article 13 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 11 du projet de loi), notamment, prévoit que le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants en vue de l'aplanissement des différends.

Il se peut que les modifications faites, le cas échéant, au projet sur base des réclamations nécessitent des adaptations du projet pour assurer que celui-ci reste logique et cohérent. Ces adaptations, qui n'ont rien à voir avec les réclamations en soi, ne seraient ainsi pas avisées par la cellule d'évaluation.

Le SYVICOL est d'avis que le conseil communal doit dès lors également pouvoir procéder à ses propres modifications (d'autant plus qu'en pratique, en l'absence de cette faculté, il arrive qu'une commune demande à un particulier de présenter des réclamations afférentes qui lui permettent de faire les modifications voulues).

Le troisième alinéa de l'article 14 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que proposé par la Commission, prévoit que :

« Si le conseil communal souhaite apporter au projet des modifications autres que celles visées à l'alinéa qui précède, le collège des bourgmestre et échevins doit recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants. ».

Le SYVICOL se prononce pour un traitement égal du conseil communal en matière de réclamations.

Un député rappelle toutefois que cela irait à l'encontre du principe du parallélisme des formes (mêmes formes pour l'élaboration que pour la modification). En plus, on se trouve dans une matière qui met depuis le début (loi du 12 juin 1937) l'accent sur la participation du citoyen. Il est préférable de procéder à de telles adaptations dans le cadre de la réclamation qui est à la base.

Le SYVICOL précise que le droit de recours du citoyen auprès du ministre reste garanti.

Les auteurs du projet de loi font référence à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par 39 Etats. Le public doit participer durant la phase d'élaboration de plans ou programmes susceptibles d'affecter l'environnement. L'approche du SYVICOL fait abstraction de l'enquête publique et est par conséquent contraire à la Convention d'Aarhus. Toute la procédure telle que prévue par la loi en projet s'oriente sur cette convention.

Une innovation fondamentale de la loi en projet consiste à procéder à l'enquête publique même si la commission d'aménagement n'a pas encore rendu son avis (cf. dernier alinéa de l'article 11 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 tel que proposé (article 9 du projet de loi)).

Le SYVICOL est d'avis que cette approche correspond aux objectifs poursuivis, à savoir une simplification de la procédure et une procédure plus rapide. Le droit de réclamation des citoyens reste garanti avec le texte proposé.

### **Mouvement Ecologique**

- Le Mouvement Ecologique (MECO) estime que les finalités du développement durable sont à intégrer à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif aux objectifs (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), vue partagée par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures et le Klima-Bündnis. En particulier, l'énergie et la mobilité doivent figurer parmi les objectifs de l'aménagement communal, de même qu'il convient de faire le lien avec le plan national pour un développement durable.

- La composition de la commission d'aménagement donne lieu à critique (article 3 du projet de loi).

En rappelant le principe de la hiérarchie des normes, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à la façon de désigner les membres de la commission, car « pour autant qu'ils soient déjà en vigueur, les plans sectoriels prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire sont arrêtés sous forme de règlements grand-ducaux, source de droit d'un niveau hiérarchiquement inférieur aux lois ».

Le Mouvement Ecologique ne peut pas approuver la nouvelle proposition de texte qui laisse au seul ministre l'appréciation de la composition de la commission d'aménagement. Or, il appartient à la loi de déterminer qui doit d'office être entendu dans cet organe. Il convient de trouver une solution intermédiaire entre les deux textes, par exemple remplaçant la référence aux plans sectoriels par celle aux ministères respectifs.

- En outre, une grille transparente d'évaluation pour les PAG et PAP doit être établie. Il est important pour tous les intéressés (commune, particulier concerné, promoteur) de connaître les critères en vertu desquels la commission d'aménagement fait son évaluation.

- Le MECO insiste sur une valorisation de l'étude préparatoire (article 6 du projet de loi – article 7, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004) et préférerait qu'elle soit élaborée avec une réelle participation du public. Ainsi, elle contribuerait à augmenter l'acceptation par le public du projet d'aménagement général.

Le Mouvement Ecologique estime aussi que cette procédure répond aux exigences de la Convention d'Aarhus. Dans le même ordre d'idées, l'étude préparatoire devrait être accessible par Internet.

Un membre de la Commission estime qu'il y a une erreur dans le raisonnement. En effet, dans la pratique, des modifications ponctuelles du PAG sont de loin plus fréquentes qu'une révision générale. Il convient par conséquent de veiller à ne pas alourdir inutilement la procédure par une ouverture trop large de l'accès à l'étude préparatoire.

- Le Mouvement Ecologique s'oppose à ce que le projet d'aménagement général soit soumis au public sans que soit obligatoirement déposé avec le projet l'avis de la commission d'aménagement (articles 10 et 11 du projet de loi – articles 12 et 13 de la loi modifiée du 19 juillet 2004).

[Il est précisé que le projet de rapport sur les incidences environnementales fait partie des pièces déposées avec le projet à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. (article 10 du projet de loi – article 12, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 19 juillet 2004).]

Les auteurs du projet de loi expliquent que l'avis de la commission d'aménagement ne peut pas être déposé à ce stade de la procédure avec le projet d'aménagement général, puisque les deux procédures se déroulent parallèlement.

Le MECO préfère attendre cet avis, pour la raison qu'il est plus facile pour le citoyen d'apprécier le projet lorsqu'il connaît l'évaluation de la commission d'aménagement, et à plus forte raison que la commission d'aménagement est tenue de respecter un délai pour rendre son avis (article 11 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 – article 9 du projet de loi).

Au lieu de ne publier sur support informatique qu'un résumé du projet d'aménagement général (alinéa 2 de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 – article 10 du projet de loi), le Mouvement Ecologique plaide pour la publication sur Internet de tous les documents pertinents pour le public, sans évidemment publier des éléments personnels ou qui pourraient donner lieu à spéculation.

- L'article 13 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 11 du projet de loi) maintient l'obligation de présenter les observations et objections contre le projet par écrit. Le Mouvement Ecologique réitère sa revendication d'un droit de réclamer par voie orale.

La Commission précise que n'est pas visée une description détaillée, mais une courte indication par écrit des observations et objections que la personne concernée souhaite présenter au collège des bourgmestre et échevins.

- L'article 25, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que proposé par la Commission à l'article 20 du projet de loi, est libellé comme suit :

« On entend par zone urbanisée, des terrains ou ensembles de terrains dont au moins la moitié de la surface de construction est construite et qui sont entièrement viabilisés conformément à l'article 23 alinéa 2, sans préjudice de la nécessité de procéder à d'éventuels travaux accessoires de voirie appliqués aux accotements et trottoirs ou impliquant une réaffectation partielle de l'espace routier. ».

La formulation n'est pas suffisamment claire, puisqu'elle n'inclut pas nécessairement les chemins réservés aux piétons et les pistes cyclables.

- L'énumération de l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 21 du projet de loi) est trop sommaire. Des plans essentiels dans le domaine de la protection de la nature, telle la Directive Oiseaux (directive 79/409/CEE), ou encore les plans sectoriels ne sont pas mentionnés. Soit tous les instruments de planification sont énumérés, soit aucun.

- L'alinéa 8 de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que proposé par l'article 26 du projet de loi, dispose que :

« Dans le délai de trente jours de la publication du dépôt du projet dans les quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg, les observations et objections contre le projet doivent sous peine de forclusion, être présentées ~~par les personnes intéressées~~ par écrit au collège des bourgmestre et échevins ~~sous peine de forclusion~~ par les personnes intéressées, justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain. ».

Le Mouvement Ecologique s'oppose clairement à l'exigence d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain, une telle exigence étant par ailleurs contraire à la Convention d'Aarhus qui accorde un droit de réclamation à chaque citoyen. En cas de maintien de cette exigence, le MECO exploitera toutes les voies de recours disponibles.

La participation des citoyens est d'autant plus importante que la loi en projet procède à une valorisation considérable des PAP.

Par ailleurs, des projets d'un intérêt central (par exemple, ban de Gasperich, projet Belval) requièrent la participation de tous les citoyens. Ainsi, à côté des intérêts particuliers, l'intérêt général est également défendu. Le citoyen ne doit pas être réduit à un rôle de « nimby ».

Du point de vue juridique, il est très problématique de laisser à la commune la recevabilité des réclamations (alinéa 10 de l'article 30). Si la personne intéressée, qui se voit rejeter ses réclamations au motif qu'elle ne justifie pas d'un tel intérêt, obtient gain de cause devant le tribunal, la commune est, le cas échéant, forcée de recommencer la procédure.

### **Klimabündnis Lëtzebuerg**

Le Klimabündnis réitère une revendication de longue date, à savoir celle d'accorder aux communes des compétences élargies en matière d'énergie. Les communes doivent pouvoir, dans une plus large mesure, prendre en considération les aspects énergétiques dans le cadre de l'aménagement communal dès la phase de planification.

L'inscription de ces compétences dans la loi confère à l'action des communes une sécurité juridique. Ainsi, les communes se trouvent dans une position renforcée, par exemple à l'égard des promoteurs, pour faire respecter les exigences qu'elles décident en matière d'énergie.

En conséquence, le Klimabündnis demande de faire des ajouts afférents aux articles 2, 20 et 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. En particulier, à l'article 2 devrait être ajouté un point libellé comme suit : « une utilisation rationnelle de l'énergie en y incluant le recours aux sources d'énergies renouvelables ».

La Commission explique que ses membres partagent cette vue. Quant à la forme, il y a eu accord majoritaire pour mettre les dispositions en question dans une loi à part, dans la logique de réserver à chaque loi son domaine particulier.

Songeant au pacte climat entre l'Etat et les communes, le Klimabündnis estime cependant que le présent projet de loi doit créer la base légale qui confère à chaque commune des compétences en matière d'énergie. Le pacte climat, que chaque commune peut décider de conclure ou non, réglera encore d'autres questions, par exemple le financement.

### **OAI**

Plusieurs documents sont transmis à la Commission. L'OAI et l'AULa (Aménageurs et Urbanistes du Luxembourg a.s.b.l.) ont complété leur avis du 18 juin 2010 au projet de loi 6023.

Quelques remarques générales sont faites au préalable. L'OAI et l'AULa estiment indispensable d'élaborer un texte coordonné de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

De nombreuses précisions qui se trouvent dans la loi en projet doivent être transférées dans des règlements grand-ducaux dans un but de simplification si des modifications deviennent nécessaires. Par ailleurs, des répétitions dans la loi sont ainsi évitées. Il importe aussi de veiller à la cohérence des termes utilisés et à établir une liste de toutes les définitions au début du texte de loi ou dans les règlements.

La période transitoire telle que prévue par le texte s'oriente sur la date de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Les projets d'aménagement général et particulier en cours d'adoption au moment de l'entrée en vigueur du présent texte peuvent être achevés conformément à la législation actuelle (cf. article 42 du projet de loi modifiant l'article 108ter de la loi modifiée du 19 juillet 2004). L'OAI et l'AULa sont d'avis qu'il est préférable de ne pas prévoir de date précise, mais une formulation telle que « six mois après l'entrée en vigueur de la présente loi ». En outre, il est souhaitable de prévoir une période de transition pour ces projets en cours, en précisant quelles adaptations sont obligatoires et en laissant aux communes un délai raisonnable (deux ans, selon l'OAI/AULa) pour mettre les projets en conformité avec la nouvelle loi et éviter de devoir recommencer toute la procédure d'après le nouveau texte.

L'OAI et l'AULa insistent à ce que les députés disposent des règlements grand-ducaux avant le vote de la future loi. Ils recommandent vivement la réalisation de tests préalables de mise en application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires, ainsi que la mise en place d'un dispositif de suivi. Ces tests ne devront pas être faits uniquement par des bureaux avec les communes, mais dans un suivi avec des groupes de travail mixtes regroupant aussi toutes les administrations concernées.

La notion de personne qualifiée, telle que proposée par le projet de loi dans son article 6 (modifiant l'article 7 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004), nécessite un réexamen.

L'OAI et l'AULa proposent d'adopter le libellé prévu par le projet de loi 6158 ; le nouveau point i) ajouté à l'article 19 (1) 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 se lira comme suit (article 44(2), alinéa 1<sup>er</sup> du projet de loi) :

« i) *Est un urbaniste ou aménageur, celui qui exerce l'activité libérale consistant à élaborer un concept d'organisation complète, cohérente et intégrée des territoires et espaces naturels ruraux ou urbains dans le respect de l'intérêt général et de la recherche d'équilibres territoriaux.*

La qualification professionnelle *requise pour accéder à la profession d'urbaniste/aménageur* résulte :

(1) de la possession d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master en urbanisme ou en aménagement du territoire ou de son équivalent,

est reconnue comme équivalente à la qualification professionnelle susmentionnée, une qualification ~~ne nécessitant aucun stage~~, résultant de la possession d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent dans un ~~autre~~ domaine apparenté ~~ayant trait à~~ *en lien avec l'organisation* aménagement du territoire et complétée par une formation d'une durée d'au moins un an, spécifique à l'urbanisme ou à l'aménagement du territoire, *délivrée par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement,*

(2) et de l'accomplissement d'une pratique professionnelle (stage) de deux ans auprès d'un urbaniste/aménageur établi, à effectuer postérieurement à l'obtention des diplômes, certificats ou autres titres.

*Seules les personnes non encore établies ou n'ayant pas encore acquis une expérience professionnelle d'au moins quatre ans dans les domaines de l'urbanisme et/ou de l'aménagement du territoire ou dans un domaine apparenté sont tenues à l'obligation de stage.*

*3) Les personnes reprises dans la liste établie par le Ministère de l'Intérieur et publiée au Mémorial B-N°11 du 5 février 2010 restent qualifiées au sens du présent article sans autre stage, sous réserve de s'inscrire à l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils dans la section recouvrant les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire endéans une période de trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. »*

Le point 3) constitue une disposition transitoire pour les personnes qui se trouvent sur la liste mentionnée. Il va de soi que l'accomplissement d'un stage ne peut être exigé des personnes faisant preuve d'une expérience professionnelle certaine.

Au sujet de la formation, il est rendu attentif au fait que des listes d'attente existent actuellement en raison d'un numerus clausus. Il convient par conséquent de veiller à ce que la formation requise puisse effectivement être suivie et qu'elle soit telle qu'elle permet d'obtenir la qualification exigée.

De même, l'OAI et l'AULA proposent de compléter le paragraphe 3 de l'article 27 et le paragraphe 2 de l'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (articles 22 et 23 du projet de loi tels que proposés par la Commission).

Le libellé de ces deux paragraphes sera alors le suivant :

Art. 27. « (3) Tout projet d'aménagement particulier « quartier existant », est élaboré, complété, modifié ou révisé, soit par un urbaniste ou aménageur tel que déterminé par l'article 7(2), soit par un homme de l'art conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, ou à l'article 4 de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel. »

Art. 28. « (2) Tout projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » est élaboré, soit par un urbaniste ou un aménageur tel que déterminé par l'article 7(2), soit par un homme de l'art conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, ou à l'article 4 de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel. ».

L'OAI et l'AULA rendent aussi attentif au fait qu'en raison de la grande quantité de PAP à faire, il est à leur avis illusoire de les faire élaborer par les seuls urbanistes et aménageurs, même en prévoyant une période transitoire au cours de laquelle la disposition actuellement en vigueur continue à s'appliquer : à savoir l'élaboration des PAP par un « homme de l'art conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, ou à l'article 4 de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ». Le texte initialement déposé prévoit d'ailleurs aussi l'élaboration des PAP QE et NQ par un homme de l'art tel que défini ci-avant.

L'OAI et l'AULA sont d'accord pour que l'élaboration des PAG soit faite par les urbanistes et aménageurs, spécialistes en la matière ; en ce qui concerne les PAP, les professions

actuellement compétentes (« homme de l'art » défini ci-avant) doivent garder leur compétence, à côté de celle des urbanistes et aménageurs.

Un membre de la Commission objecte que les suggestions de l'OAI/AULa risquent d'être contraires à l'article 11 (6) de la Constitution. En vertu de cette disposition : « La liberté de commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. ».

En effet, la qualification professionnelle est acquise par le grade ou diplôme sanctionnant les études d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. En exigeant en outre l'accomplissement d'un stage, la liberté du commerce et de l'industrie et l'exercice de la profession libérale sont restreintes.

La question est posée de savoir si une situation de conflits n'est pas créée du fait que les PAP seraient élaborés aussi bien par les architectes, ingénieurs-conseils et géomètres (/officiels), que par les urbanistes et aménageurs tel que le demandent l'OAI et l'AULa.

En répondant par la négative, l'OAI et l'AULa soulignent l'importance d'équipes multidisciplinaires. La notion proposée dans le passé du « PAP structurant » (désignant les PAP de grande envergure) pourrait être examinée dans le cadre de l'article 108 (bis/ter), afin d'en donner une définition.

En ce qui concerne la procédure, l'OAI et l'AULa sont favorables à toute simplification et réduction dans la durée, mais s'inquiètent du respect des droits des citoyens. Il faut se demander si le caractère démocratique des procédures est sauvegardé en soumettant à l'enquête publique un dossier qui ne comprend pas nécessairement l'avis de la commission d'aménagement, ou encore en exigeant un intérêt personnel, direct, actuel et certain pour former des observations et objections contre un projet d'aménagement particulier.

L'OAI et l'AULa « encouragent les procédures transparentes de démocratie participative (mise en application de la directive Aarhus)».

Afin d'éviter la confusion, l'OAI et l'AULa proposent de parler d'une cellule de PAP au lieu d'une cellule d'évaluation. Il s'agit de mettre en place une « cellule d'accompagnement interministériel (guichet unique) », donc d'une cellule qui ne devrait pas être mise en place de nouveau pour chaque projet d'aménagement particulier. Cette cellule pourrait ainsi donner une consultation et un avis préalable lors de l'élaboration d'un PAP. Un raccourcissement de la procédure peut ainsi être atteint ; il faut être conscient que la phase d'élaboration est actuellement plus longue que la procédure proprement dite.

Un député donne à considérer que cette proposition risque d'entrer en conflit avec la décision des ministres concernés.

L'OAI et l'AULa estiment nécessaire d'établir un « Inventaire Sites et Monuments Nationaux », c'est-à-dire un inventaire à l'échelle nationale des ensembles et bâtiments dignes de protection. Par analogie au cadastre des biotopes, « cet inventaire doit venir compléter les données à utiliser dans le PAG, sans en faire partie intégrante dans le cadre de l'étude préparatoire. L'OAI et l'AULa proposent donc que ce travail soit réalisé selon les besoins et les priorités des communes et vienne compléter la démarche du PAG à l'occasion des révisions qui sont prévues tous les 6 ans.».

L'OAI et l'AULa sont d'avis qu'un règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites doit être établi. Il s'agit d'avoir un document de base reprenant toutes les définitions et communiqué par voie de circulaire aux communes.

Le ministère indique qu'un règlement-type est en cours d'élaboration, en ce qui concerne le domaine de la sécurité, salubrité et commodité. Les définitions en matière d'urbanisme seront regroupées dans un règlement grand-ducal ; en partie, cela est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui.

\*

La Commission examinera les différentes propositions et tirera ses conclusions au cours d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 6 janvier 2010

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Ali Kaes