



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 18 janvier 2011

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
- Continuation des travaux

*

Présents : M. André Bauler (en rempl. de M. Fernand Etgen), M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf

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

M. Arno Van Rijswijck, M. Cyrille Goedert, Direction de l'Aménagement communal et du développement urbain, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, M. Paul Helming, M. Raymond Weydert

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

La Commission rappelle qu'à l'alinéa 2 de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (article 26 du projet de loi), le terme « conforme » est remplacé par celui de « complet ». L'alinéa 2 se lit dès lors comme suit :

« Le collège des bourgmestre et échevins vérifie la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général. Dans un délai de trente jours de la réception, le dossier complet est transmis pour avis à la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. ».

Une discussion s'engage au sujet de la partie de phrase disant que le collège échevinal vérifie la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général. Se pose notamment la question de savoir si les communes ont les moyens nécessaires pour effectuer ce contrôle de conformité.

Il est dès lors proposé de remplacer le mot « vérifie » par le mot « analyse » et de préciser au **rapport** que cette analyse s'entend comme une appréciation sommaire de la conformité. La formulation retenue permet de maintenir la pratique actuelle.

Monsieur le Ministre souligne que la proposition gouvernementale tient compte de la critique du SYVICOL qui constate un va-et-vient considérable entre l'Etat et les communes. En chargeant le collège échevinal de vérifier la conformité du projet d'aménagement particulier, la procédure se trouve abrégée. En plus, la situation est claire du point de vue juridique, le collège échevinal prenant ses responsabilités en exerçant ce contrôle. Pour Monsieur le Ministre, il s'agit d'un renforcement de l'organe exécutif de la commune. De toute façon, il incombe au tribunal d'apprécier en cas de différend la conformité du projet d'aménagement particulier.

Un député se réfère à la pratique qui montre qu'un collège échevinal ne transmet normalement pas un dossier non conforme au plan ou projet d'aménagement général. Le terme « analyse » est donc suffisant. Il suggère de prévoir à l'alinéa 2 de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 une appréciation sommaire de la conformité du projet d'aménagement particulier par le collège échevinal ; l'article 28 actuellement en vigueur de la loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoit une telle appréciation dans son paragraphe 2 (repris à l'article 22 du projet de loi tel que déposé). Le collège des bourgmestre et échevins transmet ensuite le dossier complet à la cellule d'évaluation.

Pour le cas où la vérification de la conformité à charge du collège échevinal serait maintenue, l'orateur est d'avis que le délai de trente jours de la réception est trop court, d'autant plus qu'actuellement, le collège des bourgmestre et échevins dispose de trois mois suivant la réception du projet pour engager celui-ci dans la procédure d'adoption « en y joignant son appréciation sommaire sur le projet » (article 28 actuel). Le délai d'un mois n'est à maintenir que s'il s'entend comme délai pour la transmission du dossier conforme, et non comme délai qui court à partir de la réception du dossier dont la conformité est à vérifier par le collège échevinal avant sa transmission à la cellule d'évaluation.

A une question afférente, un membre de la Commission explique que le juge ne peut délivrer une autorisation de construire. Il ne contrôle que les motifs de l'autorisation ou du refus d'autorisation et il appartient au bourgmestre de prendre, le cas échéant, une décision fondée sur d'autres motifs.

Les auteurs du texte rendent attentif au fait que les nouveaux PAG, tels que prévus par le projet de loi, sont beaucoup moins complexes, puisqu'il s'agit uniquement de contrôler la densité. Le contrôle de conformité est donc de moindre envergure qu'il ne le serait par rapport aux PAG élaborés selon les dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et celle actuellement en vigueur.

La Commission adopte la proposition de remplacer le terme « vérifie » par le terme « analyse » (cf. ci-dessus).

L'article 30 du projet de loi modifie l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif à la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP NQ (plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ») et du PAP QE (plan d'aménagement particulier « quartier existant »).

Le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit que la cession inférieure ou égale au quart de la surface totale du PAP NQ est gratuite. En cas de dépassement du quart, les parties peuvent convenir des modalités de la cession dans la convention relative au PAP NQ prévue à l'article 36 de la loi.

Le paragraphe 2 dispose qu'en cas de cession inférieure au quart, la commune exige du propriétaire une indemnité compensatoire pour la surface non cédée du quart.

Le représentant du groupe parlementaire *déi gréng* rappelle la divergence de vue des Verts sur ce point, exposée au cours de réunions précédentes.

Le paragraphe 5 du même article tel que proposé dispose que : « Dans les plans d'aménagement particulier « quartier existant », les terrains sur lesquels sont prévus les travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation existants, conformément à l'article 25 alinéa 3, doivent être cédés gratuitement à la commune. La surface cédée ne peut en aucun cas dépasser 405% de la surface totale du terrain à bâtir brut du propriétaire concerné. »

Dans son avis du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat a demandé, sous peine d'opposition formelle, la reformulation du paragraphe tel qu'il était libellé lors du dépôt du texte : « Quant au dernier paragraphe, la dépossession foncière prévue vise des terrains se trouvant dans une zone qui, par définition, est viabilisée entièrement. N'est-il dès lors pas surprenant que „des travaux accessoires“ tels que prévus à l'article 25, nouvelle version, de la loi de 2004 (cf. art. 20 du projet de loi) puissent requérir une assise foncière allant jusqu'à 10% des terrains à construire? De l'avis du Conseil d'Etat, l'assise routière en place dans une zone urbanisée doit suffire pour procéder aux travaux accessoires en question, faute de quoi l'exigence sous examen se trouverait en porte-à-faux vis-à-vis des critères de définition proposés desdits travaux accessoires. Tout en concédant que des situations exceptionnelles, par exemple l'alignement utile des bâtiments, peuvent, le cas échéant, conduire à des besoins fonciers marginaux, le taux de 10% semble *a priori* excessif. En outre, la cession n'est pas appliquée de façon égale, tout en étant censée s'opérer sans indemnisation du propriétaire. Par ailleurs, la disparité des situations n'est à son avis pas cernée avec l'impartialité requise alors qu'une justification objective de la cession forcée d'une partie du terrain à construire n'est pas donnée en présence d'un renvoi à des „travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation“ non autrement précisés que par une énumération exemplative. Il en serait autrement si la cession était conçue dans la forme d'une expropriation en due forme. Dans les conditions données, le Conseil d'Etat ne saurait pas dispenser le libellé actuel du paragraphe 4 de l'article sous examen de la dispense du second vote constitutionnel, et demande aux auteurs de reformuler la disposition sous examen en tenant compte des exigences de l'article 16 de la Constitution. ».

Quelques membres de la Commission font remarquer que le fait de disposer que la surface cédée ne peut en aucun cas dépasser un pourcentage déterminé de la surface totale manque de flexibilité. Ainsi, un promoteur peut refuser de transiger avec la commune qui aurait besoin de plus de ce pourcentage pour réaliser les travaux en question.

Le fait de réduire le pourcentage de 10% à 5% n'est pas de nature à lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat qui critique notamment l'absence d'une « justification objective de la cession forcée » et renvoie à l'expropriation en bonne et due forme.

Monsieur le Ministre explique que l'objectif de cette disposition est de permettre de petites adaptations, mais aucunement de réaliser d'importantes modifications urbanistiques, celles-ci nécessitant l'élaboration d'un PAP NQ.

En se référant à la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, un député insiste sur les conséquences pour la commune au niveau de la responsabilité civile, à savoir que la commune engage sa responsabilité objective. En vertu de la législation actuelle, l'élaboration d'un PAP est obligatoire dès que le terrain destiné à être soumis à un lotissement doit accueillir plus de deux unités d'habitation. Or, le principe de la future loi en matière de plan d'aménagement particulier (NQ et QE) peut conduire à l'engagement de la responsabilité sans faute de la commune si elle modifie un QE en NQ et vice versa.

Du point de vue urbanistique, une commune peut toujours décider de changer une zone « quartier existant » en « nouveau quartier ». Du point de vue juridique, une solution doit être trouvée.

Selon un député, il convient de recommander dans le **rapport** qu'un PAP NQ doit être élaboré, si plus de deux parcelles sont concernées dans une zone soumise en vertu du PAG à l'élaboration d'un PAP QE, pour éviter des recours en responsabilité civile contre la commune.

Monsieur le Ministre et les auteurs du projet de loi expliquent que ce cas de figure ne se posera vraisemblablement pas. En effet, un projet doit remplir les dispositions du PAP QE. Si un projet prévoit des constructions contraires au PAP QE ces constructions ne peuvent pas être réalisées. Le moyen d'y remédier est d'élaborer un PAP NQ pour ces parcelles tout en modifiant ponctuellement le PAG, mais seulement dans l'optique de l'intérêt général. Le risque que l'initiateur du projet engagera dans ce cas de figure la responsabilité de la commune est minime.

De plus, un PAG est élaboré pour 6 ans au moins. Au bout des 6 ans, il doit être révisé et, le cas échéant, faire l'objet d'une mise à jour. Par ailleurs des modifications ponctuelles pendant cette période de 6 ans restent possibles. Evidemment, la responsabilité des communes pourra être engagée sur ce point, mais ceci est déjà le cas actuellement.

Luxembourg, le 26 janvier 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes