



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

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

Procès-verbal de la réunion du 6 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6096 Projet de loi portant modification de la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents
 - Désignation d'un Rapporteur

2. 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. Xavier Bettel (en rempl. de M. Paul Helminger), M. Fernand Diederich, 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. Arno Van Rijswijck, 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

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6096

La Commission désigne comme rapporteur M. Raymond Weydert.

2. Projet de loi 6023

La Commission procède à l'examen article par article du projet de loi en tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose des modifications à l'intitulé, dont la mention de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Le Conseil d'Etat fait référence à son avis du 3 juillet 2007 relatif au projet de loi 5695 (doc. parl. 5695¹), où il « *avait encore proposé de faire des plans communaux du cycle urbain de l'eau une partie intégrante des plans d'aménagement généraux des communes plutôt que d'obliger celles-ci à créer en la matière un instrument juridique supplémentaire. Il avait par ailleurs recommandé de veiller à une harmonisation générale des notions utilisées dans la législation sur l'aménagement communal et celle relative à la gestion de l'eau pour faciliter les tâches revenant dans les deux matières aux praticiens, autorités locales et professionnels de l'aménagement communal, tout en privilégiant la reprise dans la loi du 19 juillet 2004 des dispositions, qui, bien qu'étant conditionnées par le nouveau régime légal relatif à l'eau, comportent néanmoins des incidences directes sur la législation en place depuis 2004, voire des modifications de celle-ci. Au regard du rappel ci-avant, le Conseil d'Etat se doit de recommander une fois de plus de codifier dans un texte légal unique au moins l'ensemble des dispositions dispersées dans une pluralité de lois et touchant à l'aménagement communal et au développement urbain.* ».

Monsieur le Ministre rappelle que dans le cadre des travaux relatifs au projet de loi 5695 qui est devenu la loi ci-dessus relative à l'eau, la Commission avait décidé de ne pas suivre la Haute Corporation dans son avis de rassembler dans un seul et même texte les dispositions concernant l'aménagement communal, au lieu d'avoir deux législations complémentaires (loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau et loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain). Tout en ayant une préférence pour continuer sur cette voie et donc maintenir dans la loi-cadre sur l'eau tout ce qui concerne le domaine de l'eau, au lieu d'intégrer les modifications à apporter à ladite loi-cadre dans la future loi sous examen, l'orateur ne voit pas de problème à suivre la proposition du Conseil d'Etat, comme l'entend faire la Commission.

La Commission décide d'adopter le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour l'intitulé, à savoir :

« *Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant*

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. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau
- ~~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/E 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 ».~~

Article 1^{er} – article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004

Le Conseil d'Etat propose de maintenir l'article 2 de la loi modifiée de 2004 dans sa version actuelle, doutant « de la nécessité de la modification envisagée », en ce qui concerne la modification du point (d). Au sujet de la phrase introductive, « toute justification afférente fait défaut ». Par ailleurs, « *dans la mesure où cette phrase introductive se limiterait désormais à viser uniquement les missions revenant aux communes et à leur autorité de tutelle, elle ne serait plus en phase avec le libellé de l'intitulé de l'article et du relevé qui suit et dont le texte continue à se référer aux objectifs de l'aménagement communal et non aux seules missions qui en découlent pour les communes et le ministre qui a l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions ».*

Les auteurs du projet de loi ont fait ces propositions dans un but de sécurité juridique, suite à des décisions de justice relatives à des PAP (plans d'aménagement particuliers), d'après lesquelles le ministre n'a pas compétence concernant l'article 2 de la loi modifiée de 2004.

Le Conseil d'Etat soulève une opposition formelle contre la désignation expresse du ministre de l'Intérieur, puisque « l'article 76 de la Constitution réserve au Grand-Duc la prérogative d'organiser son gouvernement ». En vertu de l'article 107 (1) de la Constitution : « *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. »*. La Haute Corporation se réfère à la jurisprudence des juridictions administratives, suivant laquelle « *tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne [devant] normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels »*. Par conséquent, les communes restent « *en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal »* ».

La Haute Corporation conclut dès lors au maintien de la version actuelle de l'article 2.

Monsieur le Ministre se rallie au Conseil d'Etat pour renoncer à désigner nommément le membre du Gouvernement auquel sont conférées les compétences énumérées.

Pour un membre de la Commission, celle-ci doit déterminer l'étendue du pouvoir de tutelle du ministre sur base des critères de l'article 2 de la loi modifiée de 2004, question fondamentale soulevée par le Conseil d'Etat. En particulier, la notion de « développement harmonieux des structures urbaines et rurales » est une notion extensible. Le législateur doit apporter de la clarté dans l'intérêt de la sécurité juridique.

L'orateur insiste pour que le contrôle par l'autorité de tutelle ne soit pas dénaturé en contrôle d'opportunité, notamment sur base de certaines jurisprudences du Tribunal administratif. Il peut se déclarer d'accord avec le maintien de la version actuelle de l'article 2 de la loi

modifiée du 19 juillet 2004, mais il faudra préciser dans le **rapport** de la Commission que celle-ci se rallie au Conseil d'Etat pour dire que le ministre n'a pas compétence pour concevoir l'aménagement communal en raison des considérations constitutionnelles exposées ci-dessus. Il faudra mentionner que la Commission estime que le contrôle de tutelle du ministre au regard de l'article 107 (6) de la Constitution doit s'exercer dans le respect du principe de stricte proportionnalité (ceci étant un principe général de droit) et qu'il ne peut en aucun cas embrasser la forme d'un contrôle d'opportunité. L'orateur propose la formulation suivante : « Le contrôle de tutelle du membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions doit s'exercer dans le respect du principe de proportionnalité. Il ne peut en aucun cas prendre la forme d'un contrôle d'opportunité. » Il importe que l'intention du législateur soit claire et se retrouve ultérieurement dans les travaux préparatoires de la future loi.

Monsieur le Ministre approuve le maintien du texte actuel, mais il rappelle l'article 107 (6) de la Constitution, d'après lequel le ministre a bien pour mission de garantir le respect de l'intérêt général. En effet, d'après ledit paragraphe (6) : « *La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.* ».

Plusieurs membres de la Commission parlementaire insistent pour intégrer dans le projet de loi sous examen des dispositions déterminant les compétences des communes dans le domaine de l'énergie, afin de créer une base légale pour celles-ci, comme le demandent aussi le Mouvement Ecologique et le « Klimabündnis Lëtzebuerg ». A côté de l'utilisation rationnelle des sols, une utilisation rationnelle de l'énergie s'impose davantage au 21^e siècle. Le point (a) de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 ne saurait constituer de façon suffisante cette base légale, en ce qu'il ne mentionne pas le domaine de l'énergie. Cette disposition se limite à « *une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux* » et n'inclut pas implicitement une utilisation rationnelle de l'énergie. Une disposition afférente devrait par conséquent être insérée à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Un membre de la Commission propose l'ajout suivant au point (a) de l'article 2:

« (a) une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques, énergétiques et sociaux; ».

La Commission discutera ce point suite à l'échange de vues avec les acteurs concernés.

Monsieur le Ministre indique que les travaux entamés sous la législature précédente avec le ministre de l'environnement de l'époque seront poursuivis avec les nouveaux ministres compétents, dans le but d'élaborer un cadre légal déterminant les activités des communes dans le domaine de l'énergie, que ce soit au niveau de la législation relative à l'aménagement communal ou d'une autre. Il faut veiller à parvenir à une réglementation efficace, sans octroyer de nouvelles contraintes quasiment pénalisantes pour les particuliers qui souhaitent construire. A l'issue de ces travaux, Monsieur le Ministre soumettra une proposition à la Commission. Il rappelle en outre que dans les conclusions de la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg », il a été retenu de donner aux communes les moyens qui leur permettent d'être actives dans, notamment, le domaine de l'énergie.

Il ne faut toutefois pas oublier que les communes disposent déjà aujourd'hui de moyens ; pour cette raison, le rapport de la commission spéciale parle uniquement d'une loi-cadre à concevoir pour permettre aux communes de rester actives dans certains domaines

commerciaux, comme ceux de la fourniture d'énergie et de l'approvisionnement énergétique sur base de ressources renouvelables, cette loi-cadre « fixant les règles applicables à l'activité économique des communes, qui doit rester exceptionnelle ». Ainsi, l'article 35 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 dispose que :

« (2) Le projet d'exécution est accompagné d'une estimation détaillée du coût, établie par un homme de l'art et comprenant l'aménagement notamment de la voirie, y inclus les aires de stationnement, les trottoirs et les chemins piétonniers, des conduites d'approvisionnement en eau, gaz, électricité, chauffage, des réseaux d'évacuation des eaux de surface et des eaux usées, ainsi que des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations prévues par le projet. »

Pour certains membres de la Commission, le raccordement à un réseau existant de chauffage urbain doit pouvoir être octroyé par la commune aux citoyens, comme tel est le cas en ce qui concerne le raccordement au réseau communal d'approvisionnement en eau. La même question se pose d'ailleurs pour le réseau de communication, à savoir comment la commune peut-elle régler l'installation d'antennes paraboliques et peut-elle octroyer la connexion à l'antenne collective ?

Au niveau de la jurisprudence, la situation était jusqu'à présent telle que, pendant la période transitoire d'application de la loi de 2004, des PAP élaborés sur base d'un PAG approuvé conformément à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ne pouvaient être refusés par le ministre sur base de l'article 2 précité. Par contre, dans le cas où le Programme directeur de l'aménagement du territoire était invoqué, le juge administratif confirmait en principe le refus du ministre à l'encontre d'un PAP au motif de sa non conformité au Programme directeur. Or, une jurisprudence récente du Tribunal administratif admet d'invoquer les objectifs de l'aménagement du territoire, mais non le Programme directeur. La décision que rendra la Cour administrative au cours des semaines à venir clarifiera la question.

Article 2 – article 3 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'alinéa 1^{er} :

« (2) ~~Le ministre participe à cet aménagement en approuvant ou en refusant~~ Le membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre, approuve ou refuse d'approuver les projets présentés par les communes et les particuliers. »

Articles 3 et 4 – article 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004

A beaucoup d'égards, le Conseil d'Etat voit d'un œil critique les dispositions prévues par le projet de loi. Il s'oppose formellement à la façon dont seraient désignés les membres de la commission d'aménagement, puisque : « ..., 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. Par référence au principe de la hiérarchie des normes, il échet d'éviter, sous peine d'opposition formelle, des renvois dans une loi à des normes de niveau inférieur, surtout que les instruments juridiques visés n'existent pour partie qu'à l'état de projet, voire d'intention politique. ».

La Haute Corporation propose de viser directement les ressorts politiques concernés, d'autant plus que « les compétences des membres du Gouvernement qu'il est prévu d'associer à la tutelle ministérielle de l'aménagement communal semblent évidentes ».

Le libellé de l'alinéa 2 du nouvel article 4bis proposé donne lieu à une autre opposition formelle, puisqu'en vertu de l'article 76 de la Constitution, le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement. Le législateur ne doit pas « intervenir dans l'organisation interne d'un département gouvernemental en réglant l'affectation de certains fonctionnaires et les tâches de certains services qui en relèvent ».

Le Conseil d'Etat estime préférable que la nouvelle cellule d'évaluation envisagée fasse partie intégrante de la commission d'aménagement, qui se verrait attribuer de manière générale et exclusive les tâches consultatives en matière d'aménagement communal, ceci afin d'éviter d'aboutir « à la longue à des approches différentes au détriment de la cohérence de vue pourtant hautement recommandable en matière d'appréciation des initiatives communales et privées concernant des projets d'aménagement et de développement des agglomérations ». Il préfère en outre que les dispositions des articles 3 et 4 du projet de loi soient regroupées dans un seul article.

Monsieur le Ministre se rallie au Conseil d'Etat, en particulier en ce qui concerne la cellule d'évaluation.

La nouvelle commission d'aménagement a l'avantage considérable de constituer un organe dont la composition est définitivement arrêtée. Ceci permet une continuité dans son travail (« daily business »). En effet, les fonctions de président et de président adjoint, de même que celles relevant du secrétariat seront désormais des tâches à plein temps. Outre cette structure de base comprenant également les délégués désignés par le ministre, la commission sera complétée en fonction de l'ordre du jour des réunions.

Monsieur le Ministre met toutefois en doute qu'un délégué de l'OAI (Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils) doive figurer parmi les membres de la commission, puisque l'Ordre est un groupement d'intérêts.

Un député est d'avis que la commission d'aménagement doit comprendre un représentant du domaine de la sécurité, notamment pour garantir aussi après la procédure du commodo la sécurité dans les immeubles.

Un député souhaiterait savoir quel rôle la commission d'aménagement est censée jouer. La question se justifie à son avis. En effet, il arrive qu'un dossier avisé par la commission doive encore passer dans un autre ministère, lequel prend, le cas échéant, une décision contraire à la position exprimée par son représentant de la commission. Quel est alors l'utilité de la commission, si elle ne permet pas de simplifier les procédures et d'aboutir à des décisions cohérentes ? Quelle est l'utilité de prolonger les procédures pour obtenir un avis qui n'a qu'une valeur consultative ? Ne serait-il pas préférable d'abolir la commission et de confier ses tâches à des fonctionnaires du ministère recrutés à cette fin ?

Pour Monsieur le Ministre, la proposition du Conseil d'Etat de faire de la cellule d'évaluation une partie intégrante de la commission d'aménagement répond à ces réflexions. La mission de la cellule est d'émettre son avis dans le cadre de la procédure d'adoption des PAP, qui exécutent le PAG. La raison d'y associer les plans sectoriels s'explique par le fait qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de véritable « courroie de transmission » de l'Etat vers les communes, l'aménagement du territoire n'ayant pas toujours les moyens nécessaires. Ainsi, les différents éléments sont liés horizontalement, ce qui permettra au ministre d'exercer le contrôle de légalité. L'incohérence des décisions invoquée devrait alors disparaître.

La Commission parlementaire approuve la proposition du Conseil d'Etat, mais en réduisant le nombre des membres effectifs de la commission d'aménagement dans un souci d'une meilleure efficacité de celle-ci et au regard des jetons de présence à attribuer.

Monsieur le Ministre suggère de fixer le nombre de membres effectifs à environ six et de conférer aux personnes associées aux travaux de la commission d'aménagement la qualité d'expert, en fonction de l'ordre du jour. Une nouvelle proposition sera soumise à la Commission parlementaire pour une prochaine réunion.

Luxembourg, le 17 mai 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes