



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 11 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 1er (N°14) et 15 mars 2010 (N°15) et des 14 (N°16), 15 (N°17) et 27 avril 2010 (N°18)
 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. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Henri Kox (en rempl. de M. Camille Gira), 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, 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

Excusé : M. Paul Helming

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux

Les projets de procès-verbaux ne donnent pas lieu à observation et sont approuvés unanimement.

2. Projet de loi 6023

Articles 3 et 4 – article 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Dans l'attente d'une nouvelle proposition de texte par les auteurs du projet de loi, les articles 3 et 4, qui seront regroupés dans un seul article, sont laissés en suspens (cf. réunion du 6 mai 2010).

L'article 5 modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 ne suscite pas d'observation.

Article 6 – article 7 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004

La Commission suit le Conseil d'Etat pour remplacer au début de l'article 6 du projet de loi le mot « plan » par celui de « projet », de sorte que l'article 6 commence comme suit :

« Le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

« (2) Le *projet* d'aménagement général... » ».

Un député insiste sur l'indépendance indispensable des personnes qualifiées pour l'élaboration du PAG (plan d'aménagement général) d'une commune. Il est confirmé de la part du ministère que, selon la législation actuellement en vigueur, un bureau d'études chargé de l'élaboration du PAG ne peut en aucun cas également faire l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement (SUP – « Strategische Umweltprüfung »).

Le Conseil d'Etat « reconnaît le bien-fondé du principe » de la modification des critères de définition de la « personne qualifiée » pour élaborer un projet d'aménagement général, mais « à condition qu'un nombre suffisant de personnes qualifiées soit disponible pour répondre aux tâches qui leur sont confiées ». Les auteurs du projet de loi entendent réserver ces tâches aux seuls urbanistes et aménageurs visés par la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Au niveau des incompatibilités (modification de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 7 de la loi modifiée de 2004), le Conseil d'Etat « note que l'initiative de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ ou de sa modification peut émaner non seulement des communes ou de personnes privées, physiques ou morales, mais peut aussi

être le fait d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de l'une des personnes morales visées par l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (cf. article 23 de la loi en projet). Les personnes de droit public visées peuvent également prendre l'initiative de modifier un plan d'aménagement particulier „quartier existant“ (cf. article 22 de la loi en projet). Les incompatibilités prévues, qui interdisent à l'urbaniste ou à l'aménageur d'accepter le mandat d'une commune d'élaborer ou de modifier son plan d'aménagement général devront dès lors englober également les situations professionnelles liant, dans les conditions exposées, les intéressés aux personnes de droit public mentionnées. »

[article 7 (2), alinéa 3, tel que proposé à l'article 6 du projet de loi : « Il est interdit à la personne qualifiée d'avoir par elle-même ou par personne interposée des intérêts de nature à compromettre son indépendance. Il est interdit à la personne qualifiée d'accepter un mandat émanant d'une personne privée, physique ou morale, pour l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ou pour l'introduction d'une demande d'autorisation de construire sur le territoire de la commune concernée pendant le délai allant de la date de l'attribution à la personne qualifiée de la mission d'élaborer, de réviser ou de modifier un plan d'aménagement général jusqu'à l'adoption définitive du plan d'aménagement général conformément aux dispositions de l'article 18. »]

Concrètement, cela signifierait, par exemple, que le syndicat intercommunal qui décide de construire une station d'épuration ne pourrait pas confier sa réalisation au bureau d'études chargé de l'élaboration du PAG d'une des communes du syndicat. Or, pour plusieurs membres de la Commission, l'avantage pratique de charger le même bureau résiderait dans le fait que celui-ci serait déjà familiarisé avec la matière dans cette commune.

L'approche du Conseil d'Etat ne faisant pas l'unanimité des députés présents, ce point sera à discuter au sein des groupes parlementaires et les députés y reviendront par la suite.

En plus de quelques modifications textuelles, les auteurs du projet de loi proposent de compléter le point a) du paragraphe 2 de l'article 7, alinéa 4, de la loi modifiée de 2004 : le diagnostic global de la situation existante, composante de l'étude préparatoire à réaliser avant l'élaboration du PAG, doit se baser également sur une analyse portant « sur l'exposition au bruit dans l'environnement », en se référant à la *directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement*.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que « les exigences communautaires ne s'appliquent pas de façon générale mais qu'elles se limitent pour ce qui est du recensement cartographique du bruit aux grandes agglomérations (population > 250.000 habitants), aux grands axes routiers (passage annuel > 6 millions de véhicules), aux grands axes ferroviaires (passage annuel > 60.000 trains) et aux grands aéroports (mouvements annuels > 50.000 atterrissages et décollages d'avions). Il est vrai que les plans d'action établis sous la responsabilité du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions englobent à côté des grandes agglomérations et des grands axes et plates-formes de transports également des zones calmes. Le Conseil d'Etat est à se demander s'il ne suffit pas dans ces conditions de prévoir l'insertion des données résultant de ces plans d'action dans les études préparatoires pour autant que ces données soient disponibles. Il lui semble par ailleurs évident que, contrairement aux craintes dont fait état l'avis précité de la Chambre des métiers, la reproduction de ces données demeure sans effet contraignant pour les communes qui procèdent à l'établissement du concept d'aménagement à la base du plan d'aménagement général. ».

La Commission adopte le libellé suivant proposé par le Conseil d'Etat pour le point a) :

« a) d'une ~~diagnostic~~*analyse* globale de la situation existante basée sur une ~~analyse inventaire~~ portant sur le cadre urbanisé existant, sur la structure socio-économique, ~~sur l'exposition au bruit dans l'environnement~~ sur les équipements publics ainsi que sur les

paysages et les éléments constitutifs du milieu naturel *et faisant état des données des plans d'action établis pour les zones spécifiées dans la cartographie stratégique du bruit*, ».

La Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 6 du projet de loi – article 7 (2) de la loi modifiée de 2004, par des dispositions transitoires concernant les « mandats en cours des professionnels qui travaillent actuellement pour le compte des communes sur des dossiers relatifs à des projets d'aménagement général en voie d'élaboration ». En vertu du « principe général de légitime confiance dans les prescriptions juridiques », les contrats relatifs à ces mandats doivent continuer à s'appliquer après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales en projet. Le Conseil d'Etat propose d'insérer les dispositions en question à l'article 43 et de transférer le contenu prévu à cet endroit du projet de loi à l'article 46.

Le point d) nouveau prévu à l'article 7 (2), alinéa 4, prévoit que les communes peuvent récupérer auprès des « initiateurs » des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs relatifs aux zones soumises à l'élaboration d'un tel projet d'aménagement particulier. Le Conseil d'Etat « préconise, en renvoyant à ses observations ci-après relatives à l'article 23, que la récupération des frais se fait au prorata par exemple de la valeur des terrains susceptibles d'être construits ».

Un député donne à considérer que cette lecture fait penser que les communes devraient récupérer les frais auprès de chaque propriétaire d'un nouveau lotissement. La pratique actuelle des communes est préférable, en ce que le lotisseur est seul responsable envers la commune, qui récupère donc ses frais auprès de lui seul.

Afin d'éviter toute confusion, et en plus de la référence à la convention prévue à l'article 36 (modifié de la loi modifiée de 2004), l'orateur propose de préciser dans le commentaire des articles du **rapport** de la Commission que, de l'avis de celle-ci, il faut entendre par la notion d'initiateur des PAP NQ (plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ») le lotisseur, donc celui qui viabilise les terrains en question.

Article 7 – article 9 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004

La Commission suit le Conseil d'Etat pour remplacer au troisième alinéa le mot « démontre » par celui de « montre ».

De même, puisque l'article 1^{er} de la loi modifiée de 2004 cite la loi de 1999 avec son intitulé intégral, la référence à la loi de 1999 se fait comme suit : « ..., ainsi que la conformité avec les plans et programmes établis en exécution de la loi *précitée* du 21 mai 1999 ~~concernant~~ l'aménagement du territoire. », en rectifiant l'erreur de frappe qui s'est glissée dans le texte du Conseil d'Etat (« 1999 » au lieu de « 1990 »).

Elle partage l'approche des auteurs du projet de loi de faire le lien avec l'aménagement du territoire et souligne la conséquence pratique de la mise en conformité du PAG avec les plans et programmes établis en exécution de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, lorsque ces instruments, normes hiérarchiquement supérieures, ne sont pas encore disponibles au moment de l'élaboration du PAG. Il convient, par conséquent, d'en tenir compte au niveau des délais à fixer dans le cadre de la période transitoire.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre rappelle la nouvelle composition envisagée de la commission d'aménagement comprenant des délégués des ministères compétents pour l'élaboration des différents plans et programmes. Ceci permettra d'informer les communes,

sur base des avant-projets de plans, sur les points du PAG à reconsidérer pour assurer la conformité de celui-ci avec les instruments de l'aménagement du territoire.

Article 8 – article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004

Conformément à la remarque du Conseil d'Etat sur le plan rédactionnel, la référence au premier alinéa est complétée comme suit: « ..., le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi *modifiée* du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement... ».

Suite à une remarque se situant dans le contexte des discussions au sujet de l'article précédent (conformité des PAG aux instruments de l'aménagement du territoire), Monsieur le Ministre explique que « les instruments de planification déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire » sont des instruments qui existent déjà (« déclarés obligatoires »).

Par ailleurs, concernant l'alinéa 2, il est tenu compte de la proposition du Conseil d'Etat, « dans l'intérêt de la cohérence rédactionnelle des dispositions en projet », de remplacer les termes « instruments de planification déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire » par « plans et programmes établis en exécution de la loi précitée du 21 mai 1999 ». Il convient de signaler qu'il s'agit de la loi modifiée du 21 mai 1999.

La Haute Corporation demande aussi de compléter le même alinéa 2 par la phrase suivante : « La commission communique son avis au collège des bourgmestre et échevins sous pli recommandé avec accusé de réception. ».

*

Toutefois, quant à la procédure, les articles 8 à 16 (modifiant les articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004) restent en suspens, la Commission attendant une nouvelle proposition de texte des auteurs du projet de loi.

*

Revenant à la demande de plusieurs députés de créer une base légale des compétences des communes dans le domaine de l'énergie en intégrant les dispositions afférentes dans le projet de loi sous examen, Monsieur le Ministre informe la Commission qu'il a eu un entretien informel avec le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures. Ce dernier est d'avis qu'il est préférable de faire une loi à part relative aux compétences communales en matière d'énergie, une sorte de « pacte énergie », par analogie au « pacte logement ».

*

Article 18 – article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004

La Commission adopte les propositions textuelles suivantes du Conseil d'Etat :

« **Art. 18.** L'article 23 est modifié comme suit:

« L'exécution des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général est autorisée par le bourgmestre. Hormis les cas prévus au chapitre 5 du titre 4, ces travaux sont réalisés par l'administration communale *ou sous son contrôle*.

Ces travaux comprennent la réalisation des voies ~~de circulation~~ *publiques*, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations. » »

Il s'agit d'employer la terminologie introduite par différentes lois afférentes.

Cependant, la Commission décide de ne pas remplacer les termes « réseaux d'approvisionnement en énergie » par « réseaux de transport et de distribution de l'électricité et du gaz naturel », ceux-ci étant plus restrictifs.

En invoquant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'Etat pose la question de savoir si l'exécution des travaux prévus à l'alinéa 1^{er} ne revient pas plutôt au collègue échevinal qu'au seul bourgmestre.

Monsieur le Ministre explique que, dans un souci de clarté, les auteurs entendent confier au bourgmestre toutes les compétences concernant les autorisations de construire. Par ailleurs, les travaux dont question sont réalisés sur base d'une convention approuvée par le conseil communal.

La Commission partage cette vue en estimant que le pouvoir d'autorisation conféré au bourgmestre se fonde sur son pouvoir de police des bâtisses.

Article 19 – article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004

Le Conseil d'Etat propose de remplacer la notion de « la création effective » au paragraphe 2 par celles de « l'achèvement définitif » ou « l'occupation effective », qu'il estime plus précises pour déterminer le moment à partir duquel est due la taxe de participation au financement des équipements collectifs.

La Commission exclut celle de l'occupation effective pour éviter de créer une situation ingérable pour la commune, de même que celle de l'achèvement définitif.

Les auteurs du projet de loi expliquent au commentaire des articles que la « taxe sera consignée au moment de la délivrance de l'autorisation de construire et encaissée au moment où la construction est achevée ». Ce n'est en effet « qu'à partir de la construction effective que la nouvelle unité commence à avoir un impact sur les équipements collectifs. ».

Les députés sont d'accord pour dire que la création effective doit s'entendre comme la délivrance de l'autorisation de construire, celle-ci étant en général demandée par le promoteur. Ceci correspond à la pratique des communes ; c'est alors le promoteur qui est responsable devant la commune. Le destinataire de l'autorisation de construire est le débiteur de la taxe.

L'encaissement au moment de l'achèvement de la construction ne trouve cependant pas le consentement de la Commission, qui opte pour l'**amendement** suivant du texte proposé :

« (2) 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. »

Luxembourg, le 27 mai 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes