



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 15 avril 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

- Désignation d'un rapporteur
- Nouvelle présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Xavier Bettel (en rempl. de M. Paul Helminger), M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Henri Kox (en rempl. de M. Camille Gira), M. Gilles Roth, M. Raymond Weydert

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

M. Arno Van Rijswijck, M. Jean-Paul Feltgen, 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. Fernand Diederich, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Paul Schaaf

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Pour le Conseil d'Etat, le projet de loi 6023 soulève quatre grandes questions concernant:

- l'article 22 du projet de loi remplaçant l'article 27 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, pour lequel le Conseil d'Etat propose son propre texte ;
- les cessions de terrain, respectivement le paiement d'une indemnité compensatoire (cf. notamment l'article 30 du projet de loi remplaçant l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004);
- la simplification administrative ;
- la commission d'aménagement (cf. article 3 du projet de loi modifiant l'article 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004).

Ces questions devront être discutées avant l'examen article par article du projet de loi 6023.

L'article 40 du projet de loi, modifiant l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, dispose dans son paragraphe 1, alinéas 1 à 3, que :

« Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte et d'une adaptation complètes conformément à ses dispositions et procédures jusqu'au 8 août 2010.

Le prédit délai peut cependant être prorogé pour une durée maximale d'un an sur délibération motivée du conseil communal et sous l'approbation du ministre.

A l'expiration du délai visé respectivement au premier ou au deuxième alinéa qui précède, les plans d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée deviennent caducs. »

Une circulaire vient d'être élaborée par le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région et sera envoyée aux communes au sujet de la prorogation du délai prévu ci-dessus. Les auteurs du projet de loi proposent en outre à la Commission d'ajouter deux années supplémentaires.

Le Ministère du Développement durable et des Infrastructures fera suivre une circulaire relative à la « SUP » (« Strategische Umweltprüfung » ; loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement - Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement qui a introduit l'Évaluation Stratégique Environnementale (Strategic Environmental Assessment)), une procédure qui garantit que les effets environnementaux liés à la mise en œuvre des plans en matière d'urbanisme soient pris en considération pour adopter des solutions durables et plus efficaces, dans le but de garder un niveau élevé de protection de l'environnement. La SUP devra être faite avec l'étude préparatoire dans le cadre de l'élaboration du PAG (plan d'aménagement général).

En tenant compte également du cadre temporel nécessaire pour la mise en œuvre des plans sectoriels, les auteurs du projet de loi proposeront à la Commission un amendement consistant à augmenter la prorogation à au moins deux ans.

Les représentants ministériels reprennent dans une présentation PowerPoint les principes de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et exposent les nouvelles idées.

La philosophie de la loi modifiée de 2004 est maintenue, c'est-à-dire que le PAG continue à être exécuté systématiquement par le PAP (plan d'aménagement particulier) ; la hiérarchie des instruments de planification reste donc inchangée.

Le nouveau texte intègre les appréciations des différents acteurs concernés, dont le SYVICOL, l'OAI (Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils) et l'AULA.

Des ajustements sont proposés dans le but d'un assouplissement des procédures, d'une meilleure praticabilité de la loi et des textes réglementaires, ainsi que d'une simplification administrative.

Le Conseil d'Etat approuve la démarche proposée, tout en soulevant certaines questions (cf. ci-dessus), dont celle relative à la modification de l'article 27 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Le Ministère soumettra prochainement à la Commission un nouveau texte pour cette disposition, de même qu'en ce qui concerne les cessions de terrain.

Monsieur le Ministre souligne qu'une nouvelle procédure simplifiée sera présentée à la Commission, en concertation avec le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

A la fin des travaux en commission, un document sera élaboré sur les procédures applicables durant la période transitoire (procédures de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes – loi modifiée du 19 juillet 2004).

Pour la Commission, qui approuve largement les mesures d'allégement procédural et de simplification administrative, les points suivants nécessitent d'être éclairés :

- Même en affirmant que les nouvelles compétences conférées au ministre relèvent du contrôle de légalité et non d'opportunité, il convient de vérifier soigneusement cette affirmation, puisqu'il s'agit d'une question fondamentale touchant l'autonomie communale.

- Le Conseil d'Etat fait remarquer que : « *Le commentaire de l'article 21 annonce encore la possibilité nouvellement introduite de délivrer une autorisation de bâtir dans une zone urbanisée dès le vote provisoire du PAP „quartier existant“.* » Pour la Haute Corporation, comme pour les députés, se posent plusieurs questions à ce sujet (cf. avis du Conseil d'Etat, doc. parl. 6023³, p. 20).

Par ailleurs, la Haute Corporation note « *que les auteurs du projet de loi prévoient d'abandonner la possibilité de faire abstraction d'un plan d'aménagement particulier dans les zones urbanisées, dans l'hypothèse où il s'agit de compléter le tissu bâti en place par l'aménagement des derniers terrains vacants. Ce choix conduit de l'avis du Conseil d'Etat à un alourdissement inutile des exigences administratives. Par voie de conséquence, il préconise le maintien dans le texte en projet des dispositions actuelles de l'alinéa 3 de l'article 27.* ».

- La pratique montre que les CMU/COS déterminés dans le PAG sont difficiles à mettre en œuvre dans les PAP QE (PAP « quartier existant »), puisque ces coefficients ne correspondent pas nécessairement aux logements par hectare, ceci comportant le risque d'aboutir à une densité excessive.

- L'allongement du délai pour l'élaboration des nouveaux PAG, tel que proposé, est jugé trop court. En pratique, si des modifications ponctuelles du PAG en vigueur ne sont plus possibles après l'expiration du délai et avant l'adoption du nouveau PAG, aucun nouveau lotissement ne pourra être autorisé par les communes pendant cette période (sauf article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles).

- Au sujet de la Convention d'Aarhus (*Loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998*), qui exige une participation du public pendant la phase d'élaboration et avant l'adoption du plan, un membre de la Commission soulève que, contre toute décision visée par cette convention, un recours en réformation peut être fait. Le juge administratif substitue donc sa décision à celle de l'autorité administrative. En proposant de faire une enquête publique avant le vote unique du conseil communal pour un PAP QE, comme le fait le Conseil d'Etat, il faut se demander si la procédure en matière d'aménagement communal n'est pas dénaturée de cette manière, en faisant perdre à la décision relative au PAG ou PAP son caractère réglementaire et en passant dans la procédure de la décision individuelle. L'autonomie communale devant être préservée, il serait préférable que le conseil communal, en tant qu'organe décisionnel, procède à un vote de principe avant de lancer la procédure du PAP.

Monsieur le Ministre répond que le point développé ci-dessus sera réexaminé du point de vue juridique et, le cas échéant, une proposition sera soumise à la Commission.

Le code territorial, auquel fait aussi référence le Conseil d'Etat, est en cours d'élaboration.

Une nouvelle proposition sera également faite à la Commission en ce qui concerne la « période d'attente », d'ailleurs très courte, dès le vote provisoire du PAP QE.

Au sujet de l'autonomie communale, le Conseil d'Etat formule des critiques à l'égard d'une quelconque modification de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et refuserait même la dispense du second vote constitutionnel « *en cas de maintien dans la forme actuelle des dispositions modificatives de la phrase introductive de l'article 2 de la loi de 2004* » (cf. avis du Conseil d'Etat, doc. parl. 6023³, pp. 6 et 7). Monsieur le Ministre explique que l'intention des auteurs du projet de loi était simplement de renforcer le contrôle de légalité, et ce en vertu de la jurisprudence actuelle. De plus, une loi n'est pas seulement un texte à interpréter à la lettre, mais renferme aussi une philosophie.

A la question de savoir si, dans le contexte de la simplification administrative, une procédure spéciale ne devrait pas être prévue pour les infrastructures sociales et éducatives, sous condition de l'approbation du Gouvernement en conseil et des communes, afin d'éviter de longs délais, Monsieur le Ministre répond par la négative en rappelant l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard d'une demande analogue en matière de zones d'activités économiques.

Toujours dans le cadre de la simplification administrative, un membre de la Commission insiste sur la nécessité de reconsidérer le contenu de l'étude préparatoire, sur base de laquelle est élaboré le PAG. Les communes devraient en outre actualiser régulièrement leurs données afférentes.

*

La commission désigne son Président, M. Ali Kaes, comme rapporteur du projet de loi.

*

Les dates suivantes sont retenues pour continuer les travaux relatifs au projet de loi 6023:

mardi, le 27 avril 2010 à 14.30 heures (salle 2) ;
jeudi, le 6 mai 2010 à 9.00 heures (salle 4-5);
mardi, le 11 mai 2010 à 14.30 heures (salle 2) ;
jeudi, le 20 mai 2010 à 9.00 heures (salle 4-5) ;
mercredi, le 2 juin 2010 à 10.30 heures (salle 2) ;
mercredi, le 9 juin 2010 à 10.30 heures (salle 2) ;
mercredi, le 16 juin 2010 à 10.30 heures (salle 2).

Luxembourg, le 22 avril 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes