



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 27 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
- Rapporteur : Monsieur Ali Kaes
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, 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, 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

Excusé : M. Paul Helminger

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Il est rappelé que quelques questions de principe doivent être discutées avant d'entamer l'examen article par article du projet de loi.

La circulaire, que le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région avait annoncée au sujet de la prorogation du délai prévu par le projet de loi 6023 pour la refonte ou l'adaptation complètes des plans ou projets d'aménagement général, vient d'être adressée aux communes.

La Commission discutera à la suite de l'analyse du texte du projet de loi 6023 d'une prorogation supplémentaire de ce délai, conformément aux réflexions qu'elle a menées au cours de sa réunion précédente.

Un autre point à voir est celui de l'allègement des procédures et du raccourcissement des délais. Il est proposé que le ministre ayant dans ses attributions l'environnement prenne ses décisions en même temps que la commission d'aménagement émet son avis et que l'enquête publique a lieu.

Au cours de la réunion précédente, Monsieur le Ministre avait présenté à la Commission une nouvelle proposition quant à la procédure d'adoption des PAG (plan d'aménagement général) et PAP (plan d'aménagement particulier), cette proposition ne figurant pas dans le projet de loi 6023 tel qu'il fut déposé. Cette proposition a été élaborée suite à l'avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 relatif à l'article 22 du projet de loi, qui entend remplacer l'article 27 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (exceptions à l'obligation de PAP pour la mise en œuvre d'un PAG). Il s'agit d'étendre la proposition de la Haute Corporation pour les PAP QE (« quartiers existants ») de manière générale aux PAG et PAP NQ (« nouveaux quartiers »). Le Conseil d'Etat suggère de faire l'enquête publique avant le vote unique du conseil communal pour les PAP QE. Dans le cas où la Commission approuve cette proposition, le texte du projet de loi sera adapté par les auteurs. Il convient par conséquent de mener d'abord une discussion, au sein des groupes parlementaires et ensuite en commission, sur la procédure d'adoption proposée. Les auteurs considèrent celle-ci comme augmentant davantage la simplification administrative, tout en associant le citoyen à la procédure par le droit de réclamation, et comme apportant des réponses aux questions qui se posent dans le cadre de l'interfaçage de la législation concernant l'aménagement communal avec celle de l'environnement. Par ailleurs, la nouvelle proposition permettrait d'intégrer les exigences de la *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) – SUP (« Strategische Umweltprüfung »).

Au regard de la situation actuelle, un député pose la question de savoir si la procédure de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes n'aurait pas pu être rafraîchie sur base de la jurisprudence des juridictions administratives et complétée par le principe de la procédure préparatoire appliqué en matière de PAG respectivement par les exigences relatives au PAP (rapport justificatif). Le point essentiel aurait été, comme le souligne le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) dans son avis du 29 décembre 2009, de maintenir la possibilité de modifier ponctuellement le PAG par le biais d'un PAP, sans pour autant devoir procéder à une nouvelle étude préparatoire, même partielle. D'après le SYVICOL : « Une telle procédure simplifiée contribuerait largement à la simplification administrative. ». La procédure telle que prévue par le projet de loi sous examen (ni d'ailleurs la procédure

nouvellement proposée) ne constitue aucunement un pas en arrière au niveau de la démocratie, comme le prétend le Mouvement Ecologique dans sa prise de position transmise le 26 avril 2010, puisque tout PAG et tout PAP passent par le conseil communal, dont les membres sont les élus du peuple. En outre, le Mouvement Ecologique se trompe en affirmant que le projet de loi sous rubrique priverait le citoyen de s'engager pour l'intérêt général en exigeant pour l'exercice de son droit de réclamation contre les PAP un « intérêt direct, personnel et certain ». En effet, le principe que tout intéressé peut réclamer contre un PAG est maintenu. Concernant les réclamations dans le cadre de la procédure du PAP, la même exigence d'un intérêt personnel, direct et certain existe sous la loi modifiée du 12 juin 1937 et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les juridictions administratives se sont d'ailleurs clairement exprimées à ce sujet, en rappelant que « *les délibération et décision d'approbation ministérielle déferées, en ce qu'elles visent l'adoption et l'approbation d'un plan d'aménagement particulier, participent à la mise en place de la réglementation communale d'urbanisme et de ce fait s'analysent en actes administratifs à caractère réglementaire au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif* » (Tribunal administratif N° 17315 du rôle, par exemple) (article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 : « **Art. 7. (1) La Cour administrative statue encore sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité dont ils émanent.** (2) *Ce recours n'est ouvert qu'aux personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain. [...]* »).

Pour *déi gréng*, le droit de réclamation ne doit pas être limité, mais être ouvert à tout citoyen de la commune. Par ailleurs, la suppression des commissariats de district et l'introduction de la signature électronique dans les rapports entre les communes et le ministère permettraient de raccourcir considérablement les procédures. Les Verts sont d'avis que le problème de procédures trop longues ne se situe pas au niveau du droit de réclamation des citoyens, mais au niveau interne, donc de l'administration ministérielle dont l'organisation n'est pas adaptée aux exigences auxquelles elle doit répondre.

Un député rend attentif à l'avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010, où la Haute Corporation rappelle que : « *Dans son avis du 3 juillet 2007 relatif au projet qui est devenu la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau (doc. parl. No 5695¹), le Conseil d'Etat 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. La transparence des prescriptions concernées s'en ressentira favorablement, et leur consultation en sera facilitée au grand bénéfice des autorités communales et de leurs services administratifs et techniques ainsi que des milieux professionnels et des particuliers concernés.* » Il faut veiller à ne pas faire passer comme simplification administrative, dans le cadre de l'aménagement communal, une limitation du droit de réclamation du citoyen, alors que des moyens de recours similaires subsistent dans le cadre d'autres législations, de sorte qu'il n'y a en fait pas de simplification administrative.

Revenant à la proposition du Conseil d'Etat de faire l'enquête publique avant le vote unique du conseil communal (cf. supra) au niveau des PAP « quartier existant », les auteurs du projet de loi rappellent que la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et 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*) exigent en principe la participation du public pendant la phase d'élaboration et avant l'adoption du plan. Or, en invoquant ladite Convention sur ce point, à savoir la consultation du public, il faut être conscient que la Convention « risque » de devoir être appliquée entièrement, comme le fait remarquer un député. La conséquence en est que le recours dont dispose un particulier devant le juge n'est plus un recours en annulation, mais un recours en réformation, conformément à la Convention d'Aarhus. Cela signifie concrètement qu'en fin de compte l'aménagement communal risque d'être fait par le juge (cf. Loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles – « **Art. 58.** Contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statuera comme juge du fond. »). Ceci n'est certainement pas dans le sens de l'autonomie communale. Selon les auteurs du projet de loi, il ne s'agit pas d'appliquer et d'intégrer stricto sensu la Convention d'Aarhus dans la procédure PAG, mais seulement de respecter sa philosophie et ses dispositions afin d'éviter que la Cour constitutionnelle pourrait venir à la conclusion que la procédure PAG n'est pas conforme à la Convention.

Le même député estime que la procédure actuelle, qui consiste à permettre aux citoyens de formuler leurs observations et objections contre le projet de plan endéans un délai de trente jours qui suivent l'approbation provisoire par le conseil communal, présente toute son utilité et permet, le cas échéant, au collège des bourgmestre et échevins de préciser certains points et d'arriver ainsi à l'aplanissement des difficultés. De cette façon, un procès devant les tribunaux peut souvent être évité. La suppression de ce délai prévu pour les réclamations ne contribuerait pas à un raccourcissement significatif de la procédure. En outre, la procédure actuelle a l'avantage de se terminer par le vote provisoire dans le cas où aucune réclamation n'est présentée.

Monsieur le Ministre expose la proposition gouvernementale en détail, en soulignant l'avantage de raccourcir la procédure en faisant se dérouler en même temps l'étude préparatoire à réaliser dans le cadre de l'élaboration du PAG et l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement (SUP). Le projet de PAG en résultant est publié afin de permettre au public d'en prendre connaissance et de présenter ses éventuelles réclamations. Parallèlement, la commission d'aménagement et le ministre ayant dans ses attributions l'environnement peuvent émettre leur avis sur le même projet de PAG, tout endéans un délai de 6 mois. Le projet de PAG est ensuite soumis au vote du conseil communal et publié à nouveau, en faisant courir un nouveau délai pour introduire, le cas échéant, des réclamations auprès du Ministre de l'Intérieur.

Cette procédure donne lieu aux critiques suivantes de la part de la Commission :

- Le projet de plan fait l'objet d'une ouverture trop large à des observations et réclamations de toute part avant le vote par le conseil communal. Ceci est d'autant plus étonnant que la procédure actuelle prévoit que le projet d'aménagement général est soumis avec l'avis de la commission d'aménagement au vote provisoire du conseil communal. Celui-ci ne peut y apporter des « modifications nouvelles autres que celles proposées par la commission d'aménagement » que s'il soumet d'abord le projet modifié à l'avis de cette commission et recommence la procédure (article 11 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain).

Or, d'après la proposition gouvernementale, toutes sortes de modifications peuvent être apportées au projet sans recommencer la procédure, de façon à ce qu'un projet divergeant largement du texte initial, le cas échéant, soit soumis au vote du conseil communal.

- Cette large ouverture aux observations et objections avant le vote risque d'entraîner toutes sortes de spéculations et l'exercice de pressions sur les responsables politiques.

- La suggestion gouvernementale prévoit de soumettre à l'enquête publique un document communal qui n'a pas encore été approuvé par le conseil communal, organe décisionnel de la commune.

Or, la procédure actuelle invoquée par les députés risque de ne pas être conforme à la Convention d'Aarhus, transposée par la loi du 31 juillet 2005 (cf. supra). Le Gouvernement est par conséquent obligé de la conformer aux exigences de la Convention internationale, notamment à celle d'une enquête publique avant ou au début du processus décisionnel (Convention Aarhus, article 6 – *Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières*, 4. : « *Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.* »).

Les suggestions suivantes sont faites par des membres de la Commission :

- Le projet d'aménagement soumis au public est d'abord approuvé par un vote de principe du conseil communal.

- Le conseil communal donne mandat au collège des bourgmestre et échevins pour lancer l'enquête publique relative au projet d'aménagement.

Le ministère examinera les propositions faites et élaborera pour une prochaine réunion une proposition de texte afférente.

La Commission se prononce en faveur des demandes lui adressées par différents acteurs pour un échange de vues, mais à un stade plus avancé de ses travaux.

*

Concernant le projet de loi portant modification de la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents (doc.parl. 6096), un rapporteur sera désigné au cours de la prochaine réunion.

Luxembourg, le 5 mai 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes