



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Norbert Hauptert (remplaçant M. Marc Spautz), M. Paul Helminger, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Anne Brasseur

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du

territoire

Les membres de la Commission clarifient tout d'abord certains points restés en suspens :

- La problématique liée à la notion de centralité urbaine à l'article 5 du projet de loi

Cette question a d'ores et déjà été discutée au cours des réunions des 2 et 15 février dernier. Pour rappel, les responsables du Ministère avaient proposé d'intégrer le concept de centralité urbaine à l'endroit de l'article 4, paragraphe 2 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et, partant, de rédiger comme suit le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi :

(2) Le paragraphe 2 dudit article 4, est remplacé par le texte suivant :

« Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques et le développement de la centralité urbaine ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation. »

Suite à cette proposition du Ministère, les membres de la commission parlementaire s'étaient demandé s'il était opportun de se limiter à l'ajout de ce seul concept de développement de la centralité urbaine et une partie d'entre eux avaient proposé d'écrire « le développement de la centralité urbaine et le développement rural », afin de ne pas créer de déséquilibre entre les concepts d'urbanité et de ruralité. L'autre option envisagée par les membres de la Commission était de maintenir le texte tel quel sans y opérer aucun ajout et de se référer à ce concept de centralité urbaine dans le commentaire des articles. Cette seconde option était l'option privilégiée par la plupart des membres de la Commission. Les représentants du groupe parlementaire LSAP sont quant à eux d'avis qu'il y a lieu de maintenir le texte tel que proposé par le Ministère. Etant donné qu'aucune majorité ne se dessine au sein de la commission parlementaire, Monsieur le Président propose au Ministère, s'il souhaite intégrer le concept de centralité urbaine dans le texte de loi, de rédiger un amendement gouvernemental.

- L'avis des syndicats de communes régionaux à propos du projet de plan directeur sectoriel

Cette question a d'ores et déjà été discutée au cours de la réunion du 15 février dernier. Pour rappel, les membres de la commission parlementaire se sont demandé si le projet de plan directeur sectoriel devait également être transmis pour avis aux syndicats de communes régionaux, en plus du conseil supérieur de l'aménagement du territoire et des communes concernées. Deux options avaient, dans ce cadre, été évoquées :

- la première option est celle de ne pas demander l'avis des syndicats de communes régionaux, pour les raisons suivantes : la plus-value de cet avis est peu élevée étant donné que les communes concernées sont de toute façon consultées ; la procédure deviendrait encore plus compliquée et la charge administrative beaucoup plus difficile à gérer ; une insécurité juridique est susceptible d'être créée. Si cette première option était retenue, le commentaire des articles pourrait utilement préciser qu'il est souhaitable que les communes regroupées dans un syndicat régional prennent l'initiative de débattre d'un projet de plan directeur sectoriel au sein dudit syndicat et rendent, le cas échéant, un avis commun ;
- la seconde option est celle de recueillir l'avis des syndicats de communes régionaux. Si cette seconde option était retenue, il est proposé d'ajouter la phrase : « *Le ministre peut*

inviter les syndicats de communes régionaux à se prononcer » au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1999, et ce afin d'instaurer une faculté et non pas une obligation légale.

Après un bref échange de vues, il est décidé de retenir la première option et de ne pas demander l'avis des syndicats de communes régionaux.

*

D'une manière générale, le groupe parlementaire LSAP estime que la loi concernant l'aménagement du territoire devrait être revue dans le sens de la simplification administrative. Si Monsieur le Ministre est également de cet avis et informe que, lors de l'élaboration du texte, cette idée a prévalu, il donne par ailleurs à considérer que, d'une manière générale, les procédures mises en place par ladite loi ont été adoptées dans un souci de simplification administrative, en l'occurrence la mise en place d'une procédure de consultation parallèle, l'abrogation des plans directeurs régionaux, la suppression des programmes directeurs complémentaires et le regroupement du comité interministériel au sein du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. En plus, Monsieur le Ministre précise que toutes propositions de simplification administrative sont toujours bienvenues.

*

Les membres de la Commission procèdent ensuite à l'examen des articles du projet, en poursuivant les débats relatifs à l'article 19 (nouveau) entamés au cours de la réunion du 15 mars dernier. Pour rappel, à l'issue de ladite réunion, il avait été demandé aux responsables gouvernementaux de proposer un nouveau libellé pour l'article 19 du projet de loi, de même qu'une disposition à inclure dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, afin de mettre en place une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs plans d'aménagement communaux avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Les propositions afférentes du Ministère sont reprises en annexes 1 et 2 du présent procès-verbal.

Nouveau libellé de l'article 19 du projet de loi (annexe 1)

La proposition du Ministère relative au libellé du paragraphe 1^{er} se borne à préciser que les POS se superposent et modifient de plein droit les plans d'aménagement communaux. Cette proposition ne soulève aucun commentaire et est approuvée en l'état.

*

Pour ce qui est du paragraphe 2, lors de la réunion susmentionnée du 15 mars 2012, les responsables du Ministère avaient proposé une approche différente de celle préconisée par le Conseil d'Etat au niveau des normes contenues dans les plans directeurs sectoriels. Alors que le Conseil d'Etat adoptait une logique plus restrictive et estimait qu'un plan directeur sectoriel pouvait comporter des prescriptions et des recommandations, le Ministère proposait d'ajouter une notion supplémentaire : la directive.

Les membres de la Commission avaient, quant à eux, préféré la logique du Conseil d'Etat et exprimé leurs doutes quant au choix du terme « directive » en suggérant de plutôt retenir le terme « orientation ».

Les responsables gouvernementaux ont donné suite à ces critiques et le paragraphe 2 prévoit dorénavant qu'un plan directeur sectoriel peut contenir deux types de normes : les prescriptions et les orientations. Le terme « orientation » englobe les deux notions précédemment proposées, à savoir la directive et la recommandation. De ce fait, certaines

orientations auront un caractère contraignant lorsqu'elles définissent des résultats obligatoires pour les communes, alors que d'autres n'auront qu'un caractère de recommandation (dans le sens d'une suggestion).

Après un bref échange de vues, il est proposé de remplacer l'expression « peut contenir » par le terme « contient ». De la sorte, le paragraphe 2 de l'article 19 se lira comme suit :

2. Le plan directeur sectoriel ~~peut contenir~~ contient des prescriptions, ainsi que des orientations.

*

Le paragraphe 3 donne la définition de la notion de prescription. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement généraux des communes.

Après un bref échange de vues, il est décidé de biffer le bout de phrase « conformément au paragraphe premier », pouvant prêter à confusion. Le paragraphe 3 se lira donc comme suit :

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer, ~~conformément au paragraphe premier~~, aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

Une complication juridique importante est créée étant donné que les prescriptions s'imposent de façon systématique aux PAG communaux, alors qu'une superposition parfaite n'est techniquement pas possible du fait de l'utilisation de deux échelles différentes : l'échelle 1:2.500 au niveau communal et l'échelle 1:10.000 ou encore 1 :50.000 au niveau national. Ceci peut engendrer une déviation de quelques mètres pouvant entraîner une insécurité juridique et, partant, d'éventuels procès. Pour contourner cette difficulté, il est envisagé l'ajout d'un paragraphe supplémentaire, éventuellement entre les paragraphes 4 et 5 actuels, qui s'inspirerait du texte proposé par le Conseil d'Etat pour les recommandations et qui pourrait avoir la teneur suivante : « *Les prescriptions et les orientations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagements particuliers* ». Dans un premier temps, les prescriptions s'imposent de plein droit, jusqu'à ce que le PAG soit modifié. Les responsables du Ministère proposeront un texte afférent au cours de la prochaine réunion.

*

Le paragraphe 4 définit la notion d'orientation. Les orientations lient les communes et sont donc obligatoires quant au résultat. Cependant, les communes peuvent définir les moyens mis en œuvre afin de transposer ces orientations.

Il est précisé que la notion d'orientation contient deux nuances :

- certaines orientations auront un caractère contraignant et le ministre de l'Intérieur aura un droit de jugement sur l'opportunité des décisions communales ;
- d'autres orientations auront un caractère d'une simple recommandation (dans le sens d'une suggestion) et le ministre de l'Intérieur n'aura pas à juger de l'opportunité des décisions communales, si la commune argumente pourquoi elle ne suit pas la recommandation en question.

Cette distinction permettra de définir de manière claire la marge de manœuvre de la commune et améliorera sensiblement la situation actuelle, qui est beaucoup plus floue et moins précise.

Suite à une remarque d'un membre de la commission parlementaire quant à la marge de manœuvre très restreinte des communes, Monsieur le Ministre revendique le caractère contraignant de ces dispositions au regard des objectifs de la politique de l'aménagement du territoire.

Suite à un échange de vues, il est décidé de réserver le libellé suivant au paragraphe 4 de l'article 19 :

Les orientations ~~peuvent lier~~ lient les communes, dans le sens qu'elles peuvent définir des résultats ~~obligatoires pour~~ à atteindre par les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leur plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

*

A l'endroit du paragraphe 5, il y a lieu de reprendre le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat : « *Les [orientations] d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier* ».

*

Pour ce qui est du paragraphe 6, un membre de la Commission est d'avis que le libellé proposé par le Ministère contient une incohérence : si la formulation est correcte pour ce qui concerne les orientations, elle ne l'est pas pour ce qui concerne les prescriptions. En effet, étant donné que ces dernières se superposent de plein droit aux plans d'aménagement communaux, il n'est pas nécessaire de préciser dans ce paragraphe que les communes doivent adapter leurs plans d'aménagement communaux aux prescriptions. Monsieur le Ministre est pourtant d'avis que ce libellé doit être maintenu, car le paragraphe 3 ne prévoit pas que les prescriptions se superposent de plein droit aux plans d'aménagement communaux, mais qu'elles sont susceptibles de s'y superposer.

Disposition à inclure dans la loi du 19 juillet 2004 afin de mettre en place une procédure allégée (annexe 2)

Le texte proposé par le Ministère soulève les commentaires suivants :

- il convient de biffer les mots « juridiquement contraignantes » au premier alinéa ;
- un membre de la commission parlementaire souligne la contradiction qui existe entre l'obligation de délibération de la part de la commune et le fait que ladite commune n'ait aucune liberté en la matière ; il se demande donc quel est l'intérêt de mettre en place une telle procédure. S'il comprend la problématique évoquée, Monsieur le Ministre explique cependant que, d'une part, le plan directeur sectoriel est un instrument étatique qui impose des contraintes aux communes et, d'autre part, il revient aux communes concernées elles-mêmes, et non au Département de l'aménagement du territoire, de modifier leurs plans d'aménagement communaux ;
- un autre membre de la Commission se demande s'il ne faudrait pas ajouter une disposition prévoyant qu'en cas de conflit, le plan directeur sectoriel s'impose pendant une certaine période sur le plan d'aménagement communal. Cette disposition ne semble

pourtant pas nécessaire étant donné qu'au regard du respect de la hiérarchie des normes, le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel a la prévalence sur le règlement communal.

2. Divers

Les membres de la Commission ont reçu une invitation de la part du comité de l'Amicale de l'Aarnescht, afin d'assister le 29 juin prochain à la présentation du plan de gestion de la réserve naturelle. Monsieur le Président de la Chambre, qui a également été invité à participer à cette réunion, propose 14h30 au lieu de 15h00 pour le début de la visite, en raison d'un engagement le même jour à 17h00. Les membres de la commission parlementaire se déclarent d'accord pour ce changement d'horaire.

Les prochaines réunions de la Commission auront lieu les 18 et 19 avril prochain, chaque fois à 16h00.

Luxembourg, le 12 avril 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

Annexe 1

Art. 19.

1. Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Le plan directeur sectoriel peut contenir des prescriptions, ainsi que des orientations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer, conformément au paragraphe premier, aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

4. Les orientations peuvent lier les communes, dans le sens qu'elles peuvent définir des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leurs plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

5. Les prescriptions et orientations ci-dessus définies lient, dans la même mesure où elles lient les communes, les instances étatiques lors de l'élaboration d'actes administratifs réglementaires ou individuels.

6. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou orientations d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné.

Annexe 2

Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Chapitre 3 – Procédure d'adoption du plan d'aménagement général

Projet de texte:

“Art. 18bis. Procédure allégée

Afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions juridiquement contraignants des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 § 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les autorités communales peuvent faire abstraction des modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement ou de sa cellule d'évaluation avant d'être soumise à la décision du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999.”