



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

MW/PR

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

Procès-verbal de la réunion du 20 octobre 2011

ORDRE DU JOUR :

Présentation des règlements grand-ducaux portant exécution de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. 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. 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

*

Présents : M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Marcel Oberweis (en rempl. de M. Emile Eicher), M. Gilles Roth, M. Raymond Weydert

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

M. Arno Van Rijswijck, M. Claude Schuman, 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

*

Comme le rappelle le Président de la Commission, la présente réunion a pour objet la présentation des règlements d'exécution de la loi du 28 juillet 2011 concernant l'aménagement communal, présentation annoncée par Monsieur le Ministre avant le vote de cette loi.

Monsieur le Ministre explique que les règlements grand-ducaux, qui sont plutôt d'ordre technique, suivent les mêmes principes que la loi, à savoir qu'ils se fondent sur les expériences faites au cours des dernières années avec les règlements en vigueur avant le 1^{er} août 2011 dans le but d'une amélioration de la praticabilité de la loi et d'une simplification administrative. Six règlements sont des modifications d'anciens règlements ; le septième règlement concernant le rapport à présenter tous les six ans par le collège des bourgmestre et échevins concernant une mise à jour éventuelle du plan d'aménagement général (PAG) est maintenu (*règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du rapport à présenter par le collège des bourgmestre et échevins en vue d'une éventuelle mise à jour du plan d'aménagement général d'une commune*).

L'orateur rappelle que l'élaboration des règlements grand-ducaux était achevée pratiquement avec la loi précitée du 28 juillet 2011. Elle s'est faite dans le dialogue avec les acteurs concernés ; une entrevue avait aussi lieu avec le Mouvement écologique pour éclaircir des malentendus. Par ailleurs, le Ministère a émis une brochure intitulée « Urbanisme et plans d'aménagement communal : notions fondamentales et aspects pratiques ». Cette brochure contient aussi des explications techniques, en particulier en ce qui concerne le contenu du schéma directeur et les nouveaux coefficients.

Comme pour la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, un règlement grand-ducal est relatif à la commission d'aménagement (CA), quatre règlements concernent le PAG et deux règlements le PAP (plan d'aménagement particulier). Le règlement grand-ducal qui, en vertu de l'article 40 de la loi précitée du 19 juillet 2004, devait être pris pour préciser « les matières, la structure et l'agencement à respecter par le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites », est supprimé.

Une présentation PowerPoint reprend de façon schématique les éléments essentiels des règlements d'exécution de la loi précitée du 28 juillet 2011.

1) Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation

Il est rappelé que la commission d'aménagement se compose dorénavant de cinq membres, dont trois forment la cellule d'évaluation qui avise les PAP. Le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement (CA) ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation précise aussi les représentants-experts que la CA peut s'adjoindre en fonction des dossiers. Le SYVICOL figure également sur la liste, conformément à une proposition que le Conseil d'Etat avait faite.

La cellule d'évaluation fonctionne comme un guichet unique de l'urbanisme. En effet, l'exécution des PAP nécessite aussi une série d'autorisations individuelles de diverses administrations, comme l'Administration de la gestion de l'eau, l'Administration de l'Environnement ou encore l'Administration des ponts et chaussées (permission de voirie). Dans le cadre de l'élaboration de l'avis sur le PAP, la CA s'adjoit les membres compétents de l'administration concernée afin d'éviter dès le début d'éventuelles contradictions avec l'autorisation à délivrer par la suite. Ainsi, des situations comme celles survenues dans le passé ne devraient plus se présenter, à savoir que la position prise par le représentant d'une administration au moment de l'élaboration de l'avis ne soit pas la même que celle défendue par un autre membre de cette administration compétent pour la délivrance de l'autorisation.

La CA garde la possibilité d'entendre également les auteurs d'un PAG, donc le bureau d'étude (« personne qualifiée », article 7 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004) et le collège échevinal. Elle peut dorénavant aussi appeler le collège échevinal dans le cadre de l'élaboration de l'avis sur un PAP (article 9, alinéa 1^{er} du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation).

2) Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune

Le dossier PAG se compose de trois parties : l'étude préparatoire, la partie réglementaire (projet d'aménagement général) et le rapport de présentation (cf. fiche 7, document PowerPoint). Dorénavant, s'ajoute au dossier PAG la « SUP », qui ne fait toutefois pas partie du contenu de l'étude préparatoire (Strategische Umweltprüfung, *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* (SUP), loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement).

A l'étude proprement dite sont ajoutés les schémas directeurs qui matérialisent les concepts élaborés au niveau de l'étude préparatoire.

Un député rend attentif à une critique exprimée par le Mouvement écologique qui considère comme problématique l'absence dans les règlements grand-ducaux des objectifs écologiques nouvellement introduits par la loi précitée du 28 juillet 2011 (article 2, (c) modifié).

Un représentant ministériel explique que ces objectifs doivent être pris en considération implicitement au cours de l'élaboration du PAG et des PAP. La loi est explicite en ce qui concerne le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, en ce qu'elle dispose que : « En ce qui concerne les constructions, bâtiments et installations, il contient au moins des prescriptions relatives [...], à l'efficacité énergétique,[...] » (article 34bis, alinéa 4).

Un autre député pose la question de savoir comment la personne qualifiée pour élaborer le PAG peut ce faire en conformité avec les plans sectoriels, alors que ceux-ci ne sont pas encore disponibles.

Monsieur le Ministre répond que la nouvelle législation de l'aménagement communal et du développement urbain a été élaborée en concertation avec le Département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Par ailleurs, le vice-président de la commission d'aménagement est une personne désignée par le membre du gouvernement ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. En outre, les avant-projets de plan sectoriel, bien que non obligatoires pour les communes, ont été publiés en 2009. Les communes s'orientent aussi au programme directeur et aux plans d'occupation du sol (POS) (cf. article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004). Il va de soi que le projet de loi 6124 modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire doit prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux communes d'intégrer les plans sectoriels dans leur PAG, dès que ces plans auront force réglementaire. Les règlements grand-ducaux exécutant la loi précitée du 28 juillet 2011 sont faits, du point de vue formel, de façon à permettre la mise en œuvre des futurs plans sectoriels.

L'étude préparatoire n'a pas changé au niveau de sa structure ; elle consiste en une analyse globale de la situation existante, en une stratégie de développement et en la mise en œuvre de cette stratégie (cf. fiche 8).

Seuls les éléments significatifs pour l'élaboration du PAG font partie de l'analyse globale de la situation existante ; le domaine du bruit est le seul domaine nouveau. L'accent est mis sur l'analyse de la structure urbaine, qui servira de base pour l'élaboration des PAP « quartier existant » (PAP QE) (cf. fiche 11). La détermination des caractéristiques essentielles du tissu urbain constitue ainsi l'un des éléments les plus importants de l'étude préparatoire.

Les sites à risques sont intégrés dans les PAG dans le cadre de l'étude préparatoire à travers les servitudes. Il est rappelé que les communes sont obligées de se conformer à la directive dite Seveso.

[cf. site de l'Inspection du travail et des mines, www.itm.lu, sous « SEVESO » :

« Divers accidents graves impliquant des substances dangereuses (p.ex. Flixborough (Grande-Bretagne 1974), Seveso (Italie 1975)) ont marqué l'opinion publique et ont donné lieu à l'adoption en 1982 de la directive 82/501/CEE du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

Cette directive, appelée couramment directive "Seveso I", a poursuivi un double objectif :

- la prévention des accidents majeurs qui peuvent être causés par certaines activités industrielles;
- la limitation des conséquences d'accidents éventuels pour l'homme et l'environnement.

A la demande du Conseil Européen et du Parlement Européen, la Commission Européenne a préparé à partir des années 1990 une révision générale de la première directive Seveso qui a débouché sur la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Par la suite, la directive susmentionnée a été modifiée par la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003.

Ces deux directives ne sont pas une simple adaptation de la première directive Seveso, mais bien de nouveaux textes qui remplacent entièrement la première directive, et sont appelées pour cette raison directive "Seveso II".

La directive "Seveso II" modifiée poursuit, tout comme la directive originale, un double objectif :

- la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses;
- la limitation des conséquences d'éventuels accidents majeurs pour l'homme et l'environnement.

Pour la première fois depuis l'introduction de la première directive "Seveso", des obligations sont imposées en matière de politique d'aménagement du territoire, conséquence directe des accidents de Bhopal (Inde, 1984) et de Mexico (Mexique, 1984), en imposant une maîtrise de l'urbanisation autour des installations à risques.

La directive 96/82/CE a été transposée en droit luxembourgeois par le règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, règlement ayant fait l'objet d'une modification par le règlement grand ducal du 23 décembre 2005 transposant la directive 2003/105/CE en droit national. »]

La deuxième composante de l'étude préparatoire est la stratégie de développement. Tout comme dans le passé, les communes définissent sur base de plusieurs scénarios leur développement en conformité avec l'aménagement du territoire (cf. fiche 13).

La troisième composante est la mise en œuvre de la stratégie de développement, qui comporte un concept de développement urbain, un concept de mobilité, un concept de mise en valeur des paysages et espaces verts intra- et interurbains, un concept financier, un phasage (mise en œuvre de la stratégie dans le temps) et un plan de synthèse (représentation dans les grandes lignes du développement spatial). Le plan de synthèse sert de base pour préparer le zonage du PAG (quartiers existants – nouveaux quartiers).

Selon l'article 15 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune, l'objet du schéma directeur consiste à préciser et à compléter les concepts de développement urbain, de mobilité et de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra- et interurbains. « Il détermine les orientations servant à définir et à délimiter les zones du projet d'aménagement général et à élaborer les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier ». »

A la question de savoir si le schéma directeur obligatoire peut être complété au stade de l'étude préparatoire par un plan directeur, plus précis et détaillé et ainsi plus facilement

accepté par les citoyens, il est répondu par l'affirmative. Le plan directeur se substitue alors au schéma directeur qui n'est en fait rien d'autre que la représentation graphique des trois concepts de l'urbanisme, de la mobilité et de l'environnement. La partie écrite du schéma directeur consiste en des fiches techniques qui permettent à la commune de donner par la suite des directives au promoteur concernant la mise en œuvre qualitative du PAP. L'annexe I du règlement grand-ducal contient une légende-type du schéma directeur. (cf. fiches 18 à 20)

3) Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

Le règlement grand-ducal décrit les zones en ce qui concerne le mode et le degré d'utilisation du sol. Ces données sont à préciser par les communes.

Chaque terrain dans une commune relève d'une zone de base déterminée (zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, zones destinées à rester libres).

Dans la zone de base, une ou plusieurs zones superposées peuvent être désignées. Il s'agit notamment des zones soumises à l'élaboration d'un PAP NQ, de zones d'aménagement différé, de zones de servitude supplémentaire (soit dans les zones vertes, soit dans les zones urbanisées, destinées à être urbanisées ou à rester libres) ; les communes peuvent aussi désigner des zones d'inondation le long de petits cours d'eau non saisis par une réglementation nationale.

La partie graphique du PAG indique également des zones définies en exécution de dispositions légales spécifiques ; en font partie les zones inondables en vertu de la législation nationale en matière de gestion d'eau.

Une question se pose surtout au sujet du centre de localités rurales, si de vieux bâtiments sont destinés à être remplacés par des immeubles résidentiels dans le but d'une densité plus élevée et d'une éventuelle amélioration de la qualité des constructions et du tissu bâti. Un représentant ministériel explique qu'un PAP NQ doit être élaboré, si les nouvelles constructions constituent un changement substantiel par rapport aux critères du quartier existant.

Dans ce contexte, un député pose la question de la responsabilité civile de la commune en cas de reclassement d'un terrain. La jurisprudence administrative exige de la part du propriétaire du terrain la preuve d'un réel dommage pour pouvoir être indemnisé ; la perte d'une chance ne constitue pas un tel dommage. L'orateur se réfère à la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. Il estime nécessaire que les communes exposent déjà à la phase de l'étude préparatoire les arguments urbanistiques pour le classement en quartier existant ou nouveau quartier. Une circulaire ministérielle dans ce sens aux communes est souhaitable.

Le représentant ministériel rappelle aussi l'importance de l'analyse de la situation existante, point de départ de l'étude préparatoire.

La fiche 25 illustre la présentation graphique des zones NQ (hachurées) et QE. Il est précisé que pour le cas où les PAP QE ne correspondent pas entièrement aux zones soumises à l'élaboration d'un tel PAP, c'est-à-dire pour le cas où plusieurs PAP QE avec des règles différentes sont élaborés pour une même zone, il est conseillé de marquer clairement ces PAP QE dans la partie graphique du PAG.

La possibilité de faire plusieurs PAP QE pour une même zone présente l'avantage de tenir compte des spécificités des localités, ce qui n'était pas possible dans le passé. Il est rappelé

que pour désigner une zone comme quartier existant, il faut notamment qu'elle soit urbanisée au moins à 50% et entièrement viabilisée.

Le règlement grand-ducal donne ensuite des directives que les communes peuvent appliquer dans leurs zones. Il est toutefois souhaitable que les communes précisent ces données en fonction des spécificités locales. Dorénavant, les communes sont particulièrement libres en ce qui concerne la détermination du degré d'utilisation du sol. (cf. fiche 27)

La zone mixte rurale est nouvellement introduite et vise les grandes exploitations agricoles et assimilées (à grande surface). Seules des habitations de type unifamilial sont possibles dans ces zones. Si des activités complémentaires sont envisagées, elles doivent avoir un lien direct avec l'exploitation agricole ou assimilée existante. (fiche 28)

La définition des zones d'activités s'oriente largement à l'avant-projet de plan sectoriel «Zones d'activités économiques» qui prévoit des zones d'activités économiques communales, régionales et nationales. (fiches 29 à 31)

Concernant les zones d'activités économiques nationales, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune introduit, en conformité avec l'avant-projet de plan sectoriel "zones d'activités économiques", les zones d'activités spécifiques nationales (article 16 du RGD).

Parmi les zones superposées, l'introduction des zones d'urbanisation prioritaire trouve ses origines dans l'avant-projet du plan sectoriel « logement ». Elles sont destinées « à garantir une utilisation rationnelle du sol dans le temps » (article 30 du RGD).

Les fiches 35 à 37 illustrent le mode de calcul du degré d'utilisation du sol. Le CUS (coefficient d'utilisation du sol) se fonde sur l'ancien CMU (coefficient maximum d'utilisation du sol), avec quelques changements. Le CUS est défini à l'annexe II au RGD comme « le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux et la surface totale du terrain à bâtir brut, pour autant que la hauteur d'étage moyenne ne dépasse pas 5 mètres ». « Pour tous les niveaux dont la hauteur moyenne d'étage est comprise entre 5 mètres et 10 mètres, la surface construite brute est multipliée par 2. Pour tous les niveaux dont la hauteur d'étage moyenne dépasse 10 mètres, la surface construite brute est multipliée par 3. » Contrairement au CMU, c'est le terrain à bâtir brut qui est pris en considération ; ce changement revêt toute son importance dans le cadre de la cession des fonds prévue par l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

Il ressort clairement de la définition du CUS ce qui entre dans le calcul ; seules les surfaces non aménageables au grenier et dans la cave ne sont pas prises en compte. L'annexe II au RGD définit également ces surfaces de manière précise.

Un coefficient nouvellement introduit est le coefficient de scellement du sol (CSS).

Un député rend attentif au problème des emplacements de stationnement. En réponse, il est renvoyé à l'annexe II au RGD qui définit la surface scellée comme « toute surface consolidée ou surplombée par une construction, y compris les chemins et les rampes d'accès ». « Concernant les surfaces scellées par des constructions souterraines et couvertes de terre végétale, la surface de sol scellée à prendre en compte est réduite par tranche de 15% pour 15 cm d'épaisseur de couverture de terre végétale, jusqu'à concurrence de 75%. »

Pour chaque zone soumise à l'élaboration d'un PAP NQ, le COS (coefficient d'occupation du sol), le CUS et le CSS sont définis; en outre, si la construction de logements est possible,

une densité maximale de logement (DL) est définie. Pour des raisons de lisibilité, la partie graphique du PAG reprend ces données. (fiche 38)

Luxembourg, le 15 novembre 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes