



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 30 novembre 2011 (10H30)

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 16 novembre 2011
2. 6303 Projet de loi portant approbation du Traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel "Europe Central" entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération Suisse, fait à Bruxelles, le 2 décembre 2010
 - Rapporteur : Monsieur Marc Spautz
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6295 Projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières
 - Rapporteur : Monsieur Lucien Clement
 - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Continuation des travaux
5. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz, M. Serge Urbany,

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, M. Max Nilles, Mme Carla Oliveira, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

M. Claude Waltzing, de la Direction de l'Aviation civile,

M. Paul Mangen, M. Georges Simon, de l'Administration des ponts et chaussées,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Etgen, Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 16 novembre 2011

Le projet de procès-verbal de la réunion du 16 novembre 2011 est adopté.

2. 6303 Projet de loi portant approbation du Traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel "Europe Central" entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération Suisse, fait à Bruxelles, le 2 décembre 2010

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Suite à cet exposé, les membres de la commission parlementaire se félicitent du fait que le Luxembourg sera le premier des six pays impliqués à ratifier le Traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel "Europe Central" ; ils demandent en outre à être informés lorsque ledit Traité entrera en vigueur.

Le projet de rapport est ensuite adopté à l'unanimité des membres présents.

La Commission propose le modèle de base pour les débats en séance plénière.

3. 6295 Projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières

Monsieur le Rapporteur présente succinctement le projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est prié de se reporter au document parlementaire afférent.

En bref, le projet a pour objet de transposer la directive 2008/96/CE du 19 novembre 2008 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières.

Cette directive prévoit un certain nombre de mesures destinées à améliorer la sécurité sur les routes européennes et en particulier sur les axes faisant partie du réseau routier transeuropéen. Ces mesures prévoient l'obligation pour les Etats membres de soumettre leurs nouveaux projets d'infrastructure s'insérant dans le réseau routier transeuropéen à une

évaluation des incidences sur la sécurité routière dès la phase de planification. Cette évaluation est suivie d'audits de sécurité qui accompagnent obligatoirement les différentes étapes de conception et de réalisation du projet d'infrastructure.

Quant au réseau routier en exploitation, la directive impose aux Etats membres d'effectuer tous les trois ans des examens de sécurité et de procéder, sur base du degré de concentration d'accidents, à une classification de sécurité du réseau. Le degré de concentration d'accidents constaté sur les différents tronçons inspectés déterminera l'ordre de priorité des mesures correctives.

En vue d'effectuer les audits de sécurité en relation avec de nouveaux projets routiers ou les inspections de sécurité sur le réseau routier en exploitation, la directive oblige les Etats membres à prévoir une formation initiale et des cours de perfectionnement réguliers pour les auditeurs de sécurité chargés des contrôles en question. Par ailleurs, la classification de sécurité du réseau en exploitation tient compte des accidents mortels recensés sur les différents tronçons luxembourgeois du réseau routier transeuropéen. A ces fins, des rapports standardisés spéciaux doivent être établis pour chaque accident mortel. Dans le cadre du recensement des accidents mortels, les Etats membres sont en outre tenus de calculer le coût social moyen des accidents mortels et d'autres accidents graves survenant sur le territoire national.

Les membres de la Commission du Développement durable saluent d'emblée ce projet de loi, qui tend à relever le niveau de sécurité routière.

Dans les considérations générales de son avis du 15 novembre 2011, le Conseil d'Etat note qu'il n'a été saisi du projet de loi que sept mois après l'échéance du délai de transposition et deux mois après que la Commission européenne ait adressé au Luxembourg un avis motivé pour manquement à ses obligations vis-à-vis du droit de l'Union. Si Monsieur le Ministre reconnaît ce retard de transposition, il donne à considérer qu'il est dû au manque de ressources humaines du département des Transports.

Le Conseil d'Etat émet en outre les critiques suivantes :

- Il déplore l'absence de tableau de concordance ;
- Quant à l'agencement du projet de loi, il estime qu'une bonne gouvernance en matière de gestion de la sécurité des autoroutes visées commande que tant les audits de sécurité que les évaluations menant à la classification de sécurité du réseau autoroutier en exploitation soient confiés à des auditeurs et experts indépendants de l'organe compétent visé par la directive, à savoir l'Administration des ponts et chaussées ;
- Une autre critique concerne la volonté défailante de prévoir un programme de formation pour les auditeurs de sécurité, pourtant exigé en vertu de l'article 9 de la directive européenne.

Sur un plan plus formel, la Haute Corporation constate encore que les auteurs du projet de loi se proposent de reprendre dans la loi les quatre annexes de la directive 2008/96/CE. Comme la directive délègue à la Commission européenne la compétence pour adapter aux avancées techniques le contenu de ces annexes, le Conseil d'Etat se demande si, dans l'intérêt d'une transposition rapide et flexible en droit national des modifications des annexes en question, il ne serait pas préférable de reprendre dès à présent le contenu de celles-ci dans un règlement grand-ducal auquel la loi en projet se limitera de renvoyer. Les membres de la commission parlementaire décident de donner suite à cette remarque.

*

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1er définit l'objet de la loi qui vise à assurer une meilleure sécurité des usagers de la route par l'instauration de procédures relatives à la gestion de la sécurité des infrastructures routières. Le champ d'application de la loi est limité au seul réseau transeuropéen, ce qui signifie pour le réseau national les autoroutes A1 (Luxembourg-frontière allemande près de Wasserbillig), A3 (Luxembourg-frontière française près de Dudelange) et A6 (Luxembourg-frontière belge près de Kleinbettingen) ainsi que le tronçon de l'autoroute A13 entre la Croix de Bettembourg et son passage de la Moselle à Schengen.

Suite à une question afférente, il est précisé que seul le réseau transeuropéen a été intégré dans ce projet de loi afin de s'en tenir au principe « *toute la directive, rien que la directive* ». Il est en outre évident que l'Etat luxembourgeois ne dispose pas des ressources nécessaires pour étendre le champ d'application du texte de la future loi à la totalité du réseau routier national.

Dans sa version initiale, l'article 1^{er} se lit comme suit :

Art. 1^{er}. Objet et champ d'application

La présente loi prescrit l'instauration des procédures relatives aux évaluations des incidences sur la sécurité routière, aux audits de sécurité routière, à la gestion de la sécurité du réseau routier et aux inspections de sécurité ainsi que de la gestion des données des accidents routiers mortels et graves.

Elle s'applique aux routes qui appartiennent au réseau routier transeuropéen, qu'elles en soient au stade de la conception, de la construction ou de l'exploitation.

Elle ne s'applique cependant pas aux tunnels routiers couverts par la loi du 21 novembre 2007 concernant la sécurité dans certains tunnels routiers.

Même si l'alinéa 1^{er} ne fait que résumer le contenu de la loi en projet et ne comporte dès lors aucune valeur normative, le Conseil d'Etat est d'accord avec le maintien des dispositions en question pour ne pas exposer le législateur luxembourgeois au reproche d'une transposition incomplète de la directive.

La Haute Corporation constate que l'alinéa 2 de l'article sous rubrique n'est pas en phase avec l'alinéa 2 de l'article 7, le premier visant uniquement les tronçons luxembourgeois du réseau routier transeuropéen, le second s'étendant à l'ensemble du réseau routier national. Tout en notant que cette incohérence figure aussi dans la directive européenne, le Conseil d'Etat propose d'écrire : « *Sans préjudice de l'article 7, alinéa 2, elle s'applique ...* ». La commission parlementaire décide de suivre cette proposition.

L'alinéa 3 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Ainsi, l'article 1^{er} se lira comme suit :

Art. 1^{er}. Objet et champ d'application

La présente loi prescrit l'instauration des procédures relatives aux évaluations des incidences sur la sécurité routière, aux audits de sécurité routière, à la gestion de la sécurité du réseau routier et aux inspections de sécurité ainsi que de la gestion des données des accidents routiers mortels et graves.

Sans préjudice de l'article 7, alinéa 2, elle s'applique aux routes qui appartiennent au réseau routier transeuropéen, qu'elles en soient au stade de la conception, de la construction ou de l'exploitation.

Elle ne s'applique cependant pas aux tunnels routiers couverts par la loi du 21 novembre 2007 concernant la sécurité dans certains tunnels routiers.

Article 2

Cet article a trait aux définitions reprises pour la plupart de l'article 2 de la directive 2008/96/CE. Dans sa version initiale, l'article 2 se lit comme suit :

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1) réseau routier transeuropéen: le réseau routier défini à l'annexe I, section 2, de la directive 1692/96/CE;*
- 2) organe compétent: l'organisme public responsable sur le plan national de la gestion du réseau routier transeuropéen qu'il soit en projet, en construction ou en exploitation;*
- 3) évaluation des incidences sur la sécurité routière: une analyse comparative stratégique des incidences qu'une nouvelle route ou une modification substantielle du réseau existant auront sur le niveau de sécurité du réseau routier;*
- 4) audit de sécurité routière: une vérification indépendante, détaillée, systématique et technique de la sécurité portant sur les caractéristiques de conception d'un projet d'infrastructure routière et couvrant toutes les étapes depuis la planification jusqu'au début de l'exploitation;*
- 5) classification des tronçons à forte concentration d'accidents: une méthode d'identification, d'analyse et de classification des tronçons du réseau routier ouverts à la circulation depuis plus de trois ans et sur lesquels a été enregistré un nombre important d'accidents mortels par rapport au débit de circulation;*
- 6) classification de la sécurité du réseau: une méthode visant à identifier, à analyser et à classer les sections du réseau routier existant en fonction de leur potentiel d'amélioration de la sécurité et d'économie des coûts liés aux accidents;*
- 7) inspection de sécurité: la vérification ordinaire périodique des caractéristiques et des défauts exigeant une intervention d'entretien pour des raisons de sécurité;*
- 8) projet d'infrastructure: un projet concernant la construction d'infrastructures routières nouvelles ou une modification substantielle du réseau existant ayant des effets sur les débits de circulation;*
- 9) auditeur: la personne physique ou morale justifiant des compétences en matière d'audit de sécurité routière;*
- 10) agrément: acte administratif autorisant l'exercice de la fonction d'auditeur de sécurité routière.*

Au point 1) qui concerne la définition du réseau routier transeuropéen, le Conseil d'Etat relève qu'il y a lieu de se référer à la décision N°1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen, et non pas la directive 1692/96/CE. Les membres de la commission parlementaire procèdent au redressement de cette erreur.

Au point 2), plutôt que de prévoir une définition de l'organe compétent, le Conseil d'Etat propose de remplacer à travers l'ensemble du texte légal en projet les termes « *organe compétent* » par « *Administration des ponts et chaussées* ». La Commission fait sienne cette proposition : la définition sous 2) est supprimée et la numérotation des définitions subséquentes est adaptée en conséquence.

Les définitions sous 3) à 7) ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Alors que les auteurs du projet de loi omettent de transposer l'article 8 de la directive ayant trait à l'adoption et la communication de lignes directrices, ils s'estiment déchargés de l'obligation de définir l'expression « *lignes directrices* » à l'article 2. Le Conseil d'Etat est d'avis que le défaut de réserver une suite audit article 8 de la directive expose le Luxembourg au reproche d'une transposition incomplète de l'acte législatif européen. Il demande donc l'insertion entre les articles 7 et 8 du projet de loi d'un article nouveau tenant compte des exigences de l'article 8 de la directive. Dans ces conditions, il y a lieu d'ajouter à l'article 2 la définition de ces « *lignes directrices* ». La commission parlementaire décide de suivre la Haute Corporation et introduit un amendement dans ce sens.

La définition sous 8) ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat

Quant à la définition de l'auditeur figurant au point 9), le Conseil d'Etat estime que les critères de définition des auditeurs doivent être repris à l'article 8 conformément aux exigences de la directive. Il convient donc de renoncer à l'insertion d'une définition de l'auditeur à l'article 2. Quant à la définition de l'agrément figurant au point 10), le Conseil d'Etat en demande la suppression pour les raisons plus amplement développées dans le cadre de l'examen de l'article 8. La Commission du Développement durable suit les propositions du Conseil d'Etat et décide donc de biffer ces deux définitions.

En se référant au commentaire du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 7, où ce dernier se demande s'il n'y aurait pas lieu de définir ce qu'il faut entendre par « *accident grave* » tout en laissant aux auteurs du projet de loi de proposer la définition appropriée, les membres de la Commission introduisent un amendement afin de donner suite à cette remarque.

L'article 2 se lira donc comme suit :

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

1) réseau routier transeuropéen: le réseau routier défini à l'annexe I, section 2, de la décision N° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen;

~~2) organe compétent: l'organisme public responsable sur le plan national de la gestion du réseau routier transeuropéen qu'il soit en projet, en construction ou en exploitation;~~

2) évaluation des incidences sur la sécurité routière: une analyse comparative stratégique des incidences qu'une nouvelle route ou une modification substantielle du réseau existant auront sur le niveau de sécurité du réseau routier;

3) audit de sécurité routière: une vérification indépendante, détaillée, systématique et technique de la sécurité portant sur les caractéristiques de conception d'un projet d'infrastructure routière et couvrant toutes les étapes depuis la planification jusqu'au début de l'exploitation;

4) classification des tronçons à forte concentration d'accidents: une méthode d'identification, d'analyse et de classification des tronçons du réseau routier ouverts à la circulation depuis plus de trois ans et sur lesquels a été enregistré un nombre important d'accidents mortels par rapport au débit de circulation;

5) classification de la sécurité du réseau: une méthode visant à identifier, à analyser et à classer les sections du réseau routier existant en fonction de leur potentiel d'amélioration de la sécurité et d'économie des coûts liés aux accidents;

6) inspection de sécurité: la vérification ordinaire périodique des caractéristiques et des défauts exigeant une intervention d'entretien pour des raisons de sécurité;

7) lignes directrices : les mesures indiquant les étapes à suivre et les éléments à prendre en considération lors de l'application des procédures de sécurité établies dans la présente loi;

8) projet d'infrastructure: un projet concernant la construction d'infrastructures routières nouvelles ou une modification substantielle du réseau existant ayant des effets sur les débits de circulation;

~~9) auditeur: la personne physique ou morale justifiant des compétences en matière d'audit de sécurité routière;~~

~~10) agrément: acte administratif autorisant l'exercice de la fonction d'auditeur de sécurité routière.~~

9) accident grave: accident de la route causant au moins un blessé ayant nécessité une hospitalisation de plus de 24 heures.

Article 3

Le libellé de l'article 3 s'aligne très étroitement sur celui de l'article 3 de la directive 2008/96/CE. Au stade de l'étude de faisabilité, la comparaison des variantes d'un projet d'infrastructure tiendra compte des résultats d'une étude d'évaluation des incidences sur la sécurité routière à réaliser au préalable. Cette évaluation des incidences permettra de dégager à un stade précoce toutes les contraintes dues à la sécurité des usagers de la route et d'opter pour la variante la plus sûre ou de prévoir dans le projet d'infrastructures toutes les mesures qui s'imposent pour tenir compte de ces contraintes. Dans sa version initiale, l'article 3 se lit comme suit :

Art. 3. Evaluation des incidences sur la sécurité routière des projets d'infrastructure

Dans le cadre de l'étude de faisabilité établie pour tout projet d'infrastructure, l'organe compétent effectue une évaluation des incidences sur la sécurité routière.

L'évaluation des incidences sur la sécurité routière est effectuée lors de la phase de planification initiale avant l'approbation du projet d'infrastructure. A cet égard, l'organe compétent s'efforce de respecter les critères fixés à l'annexe I.

L'évaluation des incidences sur la sécurité routière indique les considérations en matière de sécurité routière qui contribuent au choix de la solution proposée. Elle fournit, en outre, toutes les informations nécessaires à l'analyse coûts/avantages des différentes options évaluées.

Le Conseil d'Etat propose tout d'abord de remplacer aux alinéas 1^{er} et 2 les termes « l'organe compétent » par « l'Administration des ponts et chaussées ». Par ailleurs, il réitère sa suggestion de reléguer à un règlement grand-ducal la reprise des annexes en vue d'une plus grande flexibilité d'adaptation des normes nationales en cas de modification des exigences européennes. S'il est suivi sur ce point, la loi en projet renverra au règlement grand-ducal à édicter à cet effet qui aura pour objet de reprendre les critères de l'annexe I de la directive. La deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article sous examen se lira dans ces conditions comme suit : « A cet égard, l'Administration des ponts et chaussées s'efforce de respecter les critères fixés par voie de règlement grand-ducal. »

La Commission du Développement durable fait siennes toutes ces propositions. L'article 3 se lira donc :

Art. 3. Evaluation des incidences sur la sécurité routière des projets d'infrastructure

Dans le cadre de l'étude de faisabilité établie pour tout projet d'infrastructure, l'Administration des ponts et chaussées effectue une évaluation des incidences sur la sécurité routière.

L'évaluation des incidences sur la sécurité routière est effectuée lors de la phase de planification initiale avant l'approbation du projet d'infrastructure. A cet égard, l'Administration des ponts et chaussées s'efforce de respecter les critères fixés par voie de règlement grand-ducal.

L'évaluation des incidences sur la sécurité routière indique les considérations en matière de sécurité routière qui contribuent au choix de la solution proposée. Elle fournit, en outre,

toutes les informations nécessaires à l'analyse coûts/avantages des différentes options évaluées.

Article 4

L'article 4 reprend les exigences de l'article 4 de la directive 2008/96/CE. Lors de la conclusion de chaque phase de conception d'un projet d'infrastructure, un audit de sécurité doit être réalisé par un auditeur indépendant du maître de l'ouvrage, afin de déterminer pour chaque évolution du projet les points critiques du point de vue de la sécurité routière. Les points critiqués par l'auditeur seront soit injectés dans la phase analysée du projet soit l'organe compétent doit justifier par un rapport la non-prise en compte des propositions faites. Les audits de sécurité visés au présent article doivent être distingués des audits de sécurité réalisés déjà actuellement sur les tronçons de routes qualifiées de points noirs. Ces derniers audits seront dorénavant qualifiés d'inspections de sécurité et font l'objet de l'article 6. Dans sa version initiale, l'article 4 se lit :

Art. 4. Audits de sécurité routière pour les projets d'infrastructure

L'organe compétent effectue des audits de sécurité routière pour tous les projets d'infrastructure.

Lors de la réalisation d'audits de sécurité routière, l'organe compétent s'efforce de respecter les critères fixés à l'annexe II.

L'audit des caractéristiques de conception d'un projet d'infrastructure est effectué par un auditeur désigné conformément à l'alinéa 4 de l'article 8 et possédant les compétences et la formation nécessaires prévues à l'article 8. Lorsque les audits sont confiés à des équipes, au moins un membre de l'équipe est en possession d'un certificat d'aptitude visé à l'article 9.

Les audits de sécurité routière font partie intégrante du processus de conception du projet d'infrastructure aux stades de la conception, de la conception détaillée, de la pré-mise en service et du début de l'exploitation.

L'auditeur expose les aspects de la conception qui mettent en jeu la sécurité dans un rapport d'audit pour chaque étape du projet d'infrastructure. Lorsque des aspects dangereux sont mis en lumière au cours de l'audit mais que la conception n'est pas rectifiée avant l'achèvement de l'étape en cause selon les indications de l'annexe II, l'organe compétent justifie ce choix dans une annexe au rapport.

Le rapport visé à l'alinéa précédant contient des recommandations appropriées du point de vue de la sécurité.

Le libellé de l'article 4 donne lieu aux observations suivantes de la part du Conseil d'Etat :

- les termes « *l'organe compétent* » sont à remplacer par « *l'Administration des ponts et chaussées* » ;
- l'observation relative à l'Annexe I faite à l'endroit de l'article 3 vaut également pour l'annexe II évoquée aux alinéas 2 et 5. Dans la lignée de sa proposition ci-avant, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'alinéa 2 par le texte suivant : « *L'Administration des ponts et chaussées s'efforce de respecter lors de la réalisation des audits de sécurité routière les critères fixés par voie de règlement grand-ducal pour la mise en œuvre de ces audits.* » ;
- à l'alinéa 3, il suffit de renvoyer à l'article 8 (9 selon le Conseil d'Etat) qui détermine les conditions de qualification des auditeurs susceptibles de réaliser les audits de sécurité routière. Le Conseil d'Etat propose d'écrire: « *L'audit des caractéristiques de conception d'un projet d'infrastructure est effectué par un auditeur dont la qualification répond aux exigences prévues à l'article 8 (9 selon le Conseil d'Etat). Lorsque l'audit est confié à une équipe, au moins un des membres de celle-ci doit avoir la qualification prévue à l'article 8 (9 selon le Conseil d'Etat).* » ;
- la deuxième phrase de l'alinéa 5 doit se lire comme suit : « *Lorsque des aspects dangereux sont mis en lumière au cours de l'audit mais que la conception n'est pas*

rectifiée avant l'achèvement de l'étape en cause selon les indications du règlement grand-ducal à prendre en vertu de l'alinéa 2, l'Administration des ponts et chaussées justifie ce choix dans une annexe du rapport de l'évaluation prévue à l'article 3, alinéa 1^{er}. »

- à l'alinéa 6, il faut écrire correctement « l'alinéa précédent ».

La Commission du Développement durable fait siennes toutes ces propositions. L'article 4 se lira donc :

Art. 4. Audits de sécurité routière pour les projets d'infrastructure

L'Administration des ponts et chaussées effectue des audits de sécurité routière pour tous les projets d'infrastructure.

L'Administration des ponts et chaussées s'efforce de respecter lors de la réalisation d'audits de sécurité routière les critères fixés par voie de règlement grand-ducal pour la mise en œuvre de ces audits.

L'audit des caractéristiques de conception d'un projet d'infrastructure est effectué par un auditeur dont la qualification répond aux exigences prévues à l'article 9. Lorsque l'audit est confié à une équipe, au moins un des membres de celle-ci doit avoir la qualification prévue à l'article 9.

Les audits de sécurité routière font partie intégrante du processus de conception du projet d'infrastructure aux stades de la conception, de la conception détaillée, de la pré-mise en service et du début de l'exploitation.

L'auditeur expose les aspects de la conception qui mettent en jeu la sécurité dans un rapport d'audit pour chaque étape du projet d'infrastructure. Lorsque des aspects dangereux sont mis en lumière au cours de l'audit mais que la conception n'est pas rectifiée avant l'achèvement de l'étape en cause selon les indications du règlement grand-ducal à prendre en vertu de l'alinéa 2, l'Administration des ponts et chaussées justifie ce choix dans une annexe du rapport de l'évaluation prévue à l'article 3, alinéa 1^{er}.

Le rapport visé à l'alinéa précédent contient des recommandations appropriées du point de vue de la sécurité.

Article 5

L'article sous rubrique détermine la procédure à suivre par le gestionnaire du réseau en exploitation en matière de classification des tronçons de route à forte concentration d'accidents. Il précise que la signalisation à mettre en place sur le réseau routier concerné en cas de présence de travaux doit être conforme aux prescriptions de la Convention de Vienne et que les usagers doivent être informés par des mesures adéquates en cas de présence d'un tronçon à forte concentration d'accidents. Dans sa version initiale, l'article 5 se lit comme suit :

Art. 5. Classification et gestion de la sécurité sur le réseau routier en exploitation

L'organe compétent veille à ce que la classification des tronçons à forte concentration d'accidents et la classification de la sécurité du réseau soient fondées sur des examens de l'exploitation du réseau routier réalisés au moins tous les trois ans. A cet égard, l'organe compétent s'efforce de satisfaire aux critères visés à l'annexe III.

Les tronçons routiers présentant une priorité essentielle conformément aux résultats de la classification des tronçons à forte concentration d'accidents et de la classification de la sécurité du réseau sont évalués par des équipes d'experts à l'aide de visites sur place sur la base des éléments visés à l'annexe III, point 3. Un membre au moins de l'équipe d'experts répond aux exigences visées à l'alinéa 4 de l'article 8.

Les mesures correctives sont axées sur les tronçons routiers visés à l'alinéa 2. La priorité est donnée aux mesures visées à l'annexe III, point 3 e), en privilégiant celles qui présentent le rapport avantages/coûts le plus élevé.

Une signalisation adéquate est mise en place pour avertir les usagers de la route lorsque des travaux de voirie sont réalisés sur des tronçons routiers et peuvent par conséquent compromettre leur sécurité. Cette signalisation comporte également des signaux visibles de jour et de nuit et placés à une distance de sécurité et est conforme aux dispositions de la convention de Vienne de 1968 sur la signalisation routière.

Les usagers de la route sont à informer, par des moyens adéquats, de la présence d'un tronçon à forte concentration d'accidents.

Le libellé de l'article 5 donne lieu aux observations suivantes de la part du Conseil d'Etat :

- il propose de rédiger comme suit l'alinéa 1^{er}: « *L'Administration des ponts et chaussées procède à la classification des tronçons à forte concentration d'accidents et à la classification de la sécurité du réseau, fondées sur des examens de l'exploitation du réseau réalisés au moins tous les trois ans. Un règlement grand-ducal fixe les critères de ces classifications, auxquelles l'Administration des ponts et chaussées s'efforce de satisfaire.* » ;
- la fin de la première phrase de l'alinéa 2 est à rédiger comme suit: « *... éléments repris au règlement grand-ducal précité.* » ;
- la deuxième phrase de l'alinéa 2 est à modifier comme suit: « *Un membre au moins de l'équipe doit avoir la qualification prévue à l'article 8 (9 selon le Conseil d'Etat).* » ;
- la deuxième phrase de l'alinéa 3 doit se lire comme suit: « *La priorité est donnée aux mesures correctives reprises dans le règlement grand-ducal prévu à l'alinéa 2, en privilégiant celles qui présentent le rapport avantages/coûts le plus élevé.* » ;
- la deuxième phrase de l'alinéa 4 aura avantage à préciser qu'il s'agit de la « *Convention sur la signalisation routière, signée à Vienne, le 8 novembre 1968 et approuvée par la loi du 27 mai 1975.* » ;
- à l'alinéa 5, il ne suffit pas de reprendre l'obligation de la directive faite aux Etats membres mais de prévoir une mesure de transposition de cette exigence en écrivant: « *A l'approche d'un tronçon à forte concentration d'accidents l'Administration des ponts et chaussées met en place une signalisation informant les usagers de la route du risque accru d'accidents sur ce tronçon. Cette signalisation est conforme aux dispositions de la Convention précitée du 8 novembre 1968.* »

La Commission du Développement durable fait siennes toutes ces propositions. L'article 5 se lira comme suit :

Art. 5. Classification et gestion de la sécurité sur le réseau routier en exploitation

L'Administration des ponts et chaussées procède à la classification des tronçons à forte concentration d'accidents et à la classification de la sécurité du réseau, fondées sur des examens de l'exploitation du réseau réalisés au moins tous les trois ans. Un règlement grand-ducal fixe les critères de ces classifications, auxquelles l'Administration des ponts et chaussées s'efforce de satisfaire.

Les tronçons routiers présentant une priorité essentielle conformément aux résultats de la classification des tronçons à forte concentration d'accidents et de la classification de la sécurité du réseau sont évalués par des équipes d'experts à l'aide de visites sur place sur la base des éléments repris au règlement grand-ducal précité. Un membre au moins de l'équipe doit avoir la qualification prévue à l'article 9.

Les mesures correctives sont axées sur les tronçons routiers visés à l'alinéa 2. La priorité est donnée aux mesures correctives reprises dans le règlement grand-ducal prévu à l'alinéa 2, en privilégiant celles qui présentent le rapport avantages/coûts le plus élevé.

Une signalisation adéquate est mise en place pour avertir les usagers de la route lorsque des travaux de voirie sont réalisés sur des tronçons routiers et peuvent par conséquent compromettre leur sécurité. Cette signalisation comporte également des signaux visibles de jour et de nuit et placés à une distance de sécurité et est conforme aux dispositions de la

Convention sur la signalisation routière, signée à Vienne, le 8 novembre 1968 et approuvée par la loi du 27 mai 1975.

A l'approche d'un tronçon à forte concentration d'accidents l'Administration des ponts et chaussées met en place une signalisation informant les usagers de la route du risque accru d'accidents sur ce tronçon. Cette signalisation est conforme aux dispositions de la Convention précitée du 8 novembre 1968.

Article 6

L'article 6 a trait aux inspections de sécurité. Ces inspections de sécurité sont réalisées sur le réseau routier existant. Elles visent à instaurer un haut niveau de sécurité sur le réseau routier existant avant l'entrée en vigueur de la présente loi et à maintenir ce niveau de sécurité pour les tronçons de routes construites après l'entrée en vigueur de la présente loi. Ces inspections sont moins contraignantes que les audits de sécurité visés à l'article 4, mais elles n'en sont pas moins importantes. C'est essentiellement après sa mise en service qu'une route peut être mise à épreuve quant à son degré de sécurité et que les sources d'accidents peuvent être détectées. Dans sa version initiale, l'article 6 se lit comme suit :

Art. 6. Inspections de sécurité

Les routes en exploitation font l'objet d'inspections de sécurité dans le but d'identifier les problèmes liés à la sécurité routière et de prévenir les accidents.

Les inspections de sécurité comprennent des inspections périodiques du réseau routier et des études sur les incidences éventuelles des travaux de voirie sur la sécurité du débit de circulation.

Les inspections périodiques sont menées par l'organe compétent. La fréquence de ces inspections est suffisante pour garantir des niveaux de sécurité adéquats pour l'infrastructure routière en question.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 6 reprend les dispositions de l'article 6 de la directive 2008/96/CE, à l'exception de son paragraphe 4. En omettant de transposer le paragraphe 4 de l'article 6 de la directive, les auteurs du projet de loi risquent de se voir reprocher une transposition non conforme. Le Conseil d'Etat insiste donc, sous peine d'opposition formelle, de tenir compte de ce paragraphe 4 dans un article 8 nouveau qu'il propose d'ajouter ci-après.

A l'alinéa 3, il ne suffit pas de copier l'exigence de la directive quant à la « *fréquence suffisante* » des inspections de sécurité, mais il y a lieu de déterminer cette fréquence avec la précision requise. Le Conseil d'Etat propose de renvoyer à cet effet au règlement grand-ducal qu'il a recommandé de prévoir dans le cadre de l'examen des articles 3, 4 et 5.

La Commission donne suite à ces remarques. L'article 6 amendé se lira comme suit :

Art. 6. Inspections de sécurité

Les routes en exploitation font l'objet d'inspections de sécurité dans le but d'identifier les problèmes liés à la sécurité routière et de prévenir les accidents.

Les inspections de sécurité comprennent des inspections périodiques du réseau routier et des études sur les incidences éventuelles des travaux de voirie sur la sécurité du débit de circulation.

Les inspections périodiques sont menées par l'Administration des ponts et chaussées. La fréquence de ces inspections est à déterminer par voie de règlement grand-ducal.

Les lignes directrices prévues à l'article 8 fixeront les mesures de sécurité temporaires applicables aux travaux de voirie. Un règlement grand-ducal prévoira également un programme d'inspection destiné à assurer la bonne application des lignes directrices.

Article 7

L'article assure la transposition de l'article 7 de la directive 2008/96/CE. L'établissement des rapports d'accidents prévu au paragraphe 1^{er} est confié à la Police grand-ducale ; les données collectées par la Police serviront à l'établissement de la classification des tronçons à forte concentration d'accidents. L'évaluation du coût social moyen des accidents mortels et des accidents graves sera effectuée sous la responsabilité du ministre qui a la Sécurité sociale dans ses attributions.

Suite à une question afférente, il est précisé que la procédure arrêtée entre les différentes entités concernées prévoit l'analyse par le STATEC des données mises à disposition par la Police Grand-ducale. Au préalable de la transposition de la directive, un groupe de travail interministériel, réunissant la Police grand-ducale, le STATEC, le Parquet, le département des transports et l'Administration des ponts et chaussées a élaboré les préliminaires afin que la saisie et la transmission de ces données soient conformes aux prescriptions de la législation en vigueur (comme, par exemple, la protection des données).

Dans sa version initiale, l'article 7 se lit comme suit :

Art. 7. Gestion des données

La Police Grand-ducale dresse un rapport d'accident pour chaque accident mortel survenu sur une route visée à l'article 1er. Dans la mesure du possible, le rapport doit contenir tous les éléments d'information énumérés à l'annexe IV.

Le ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions établit le coût social moyen d'un accident mortel et le coût social moyen d'un accident grave se produisant sur le réseau routier national. Il peut opter pour une ventilation plus poussée des taux des coûts, qui sont actualisés au moins tous les cinq ans.

Le libellé de l'article 7 donne lieu aux observations suivantes de la part du Conseil d'Etat :

- à l'alinéa 1^{er}, il suggère de renvoyer à un règlement grand-ducal pour reprendre en droit national le contenu de l'annexe IV et de reprendre de façon plus précise les exigences européennes visées. Il propose de libeller comme suit la deuxième phrase de cet alinéa : « *Un règlement grand-ducal détermine les éléments d'information que doit contenir ce rapport.* » La Commission suit cette suggestion ;
- à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas lieu de définir ce qu'il faut entendre par « *accident grave* » tout en laissant aux auteurs du projet de loi de proposer la définition appropriée. Il est renvoyé dans ce contexte au commentaire de l'article 2 ;
- plutôt que de dire à l'alinéa 2 que c'est le ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions qui établit le coût social moyen précité, il suffit de placer cette évaluation sous la responsabilité du ministre en écrivant: « *Le ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions fait établir le coût social moyen des accidents mortels et le coût social moyen des accidents graves qui se produisent sur le réseau national routier. Cette évaluation qui est actualisée tous les cinq ans peut comporter une ventilation plus poussée des taux de ces coûts.* » La Commission suit cette suggestion.

Ainsi, l'article 7 se lira comme suit :

Art. 7. Gestion des données

La Police Grand-ducale dresse un rapport d'accident pour chaque accident mortel survenu sur une route visée à l'article 1^{er}. Un règlement grand-ducal détermine les éléments d'information que doit contenir ce rapport.

Le ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions fait établir le coût social moyen des accidents mortels et le coût social moyen des accidents graves qui se produisent sur le réseau national routier. Cette évaluation qui est actualisée tous les cinq ans peut comporter une ventilation plus poussée des taux de ces coûts.

Article 8 (nouveau)

Le Conseil d'Etat note que l'article 8 de la directive oblige les Etats membres d'établir au plus tard au 19 décembre 2011 des lignes directrices afin d'aider les organes compétents dans l'application de la directive, lignes directrices qui doivent être communiquées à la Commission européenne. Tout en renvoyant à son opposition formelle relative à l'article 6, le Conseil d'Etat se doit de rappeler que l'article 8 de la directive n'est pas transposé. Au regard de cette transposition non conforme de l'acte européen, le Conseil d'Etat doit réitérer son refus d'accorder la dispense du second vote constitutionnel du projet de loi 6295 si le paragraphe 4 de l'article 6 et le paragraphe 1^{er} de l'article 8 de la directive ne sont pas transposés. Selon le Conseil d'Etat, cette lacune est susceptible d'être comblée en renvoyant à un règlement grand-ducal pour arrêter :

- les lignes directrices destinées à guider les instances administratives compétentes dans leurs missions de mise en œuvre de la future loi en projet (art. 8, par. 1^{er} de la directive);
- les lignes directrices relatives aux mesures de sécurité temporaires applicables aux travaux de voirie (art. 6, par. 4 de la directive);
- le programme d'inspection destiné à assurer la bonne application des lignes directrices (art. 6, par. 4 de la directive).

La Commission du Développement durable donne suite à ces remarques. Le nouvel article 8 se lira comme suit :

Art. 8. Lignes directrices

Des lignes directrices destinées à guider les instances administratives compétentes dans leurs missions de mise en œuvre de la présente loi seront fixées par voie de règlement grand-ducal.

Article 8 initial (article 9 nouveau)

L'article sous rubrique prévoit les modalités de désignation et de formation des auditeurs de sécurité routière. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 8. Désignation et formation des auditeurs

Les auditeurs de sécurité routière assurant les audits de sécurité des infrastructures routières prévus à l'article 4 sont titulaires d'un certificat d'aptitudes obtenu dans un des Etats membres de l'Union européenne sanctionnant une formation initiale ou une expérience professionnelle et suivent régulièrement des sessions de perfectionnement.

Le certificat d'aptitude est inscrit au registre des titres d'enseignement supérieur professionnels conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a. du régime général de reconnaissance de titres de formation et des qualifications professionnelles b. de la prestation temporaire de services et modifiant l'article de la loi du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur.

Les certificats d'aptitude délivrés avant la mise en vigueur de la présente loi sont reconnus.

Pour pouvoir être désignés pour remplir les missions d'auditeurs de sécurité des routes, les auditeurs répondent aux exigences suivantes :

- *posséder un certificat d'aptitude inscrit au registre des titres d'enseignement supérieur professionnels et une expérience ou une formation appropriée dans les domaines de la*

conception des routes, de l'ingénierie de la sécurité routière et de l'analyse des accidents;

- *satisfaire aux exigences visées à l'article précédent au plus tard à partir du 19 décembre 2013;*
- *aux bonnes fins de l'audit du projet d'infrastructure, ne pas participer, au moment de l'audit, à la conception ou à l'exploitation du projet d'infrastructure concerné.*

L'exercice de la fonction d'auditeur de sécurité routière est subordonné à un agrément délivré par le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions.

Le Conseil d'Etat note d'emblée que les auteurs du projet de loi ont omis de transposer le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la directive. Ils justifient cette omission par le constat, dans le commentaire des articles, qu'à l'heure actuelle il n'est pas prévu d'organiser une formation d'auditeurs au Luxembourg et que, par contre, tous les certificats obtenus dans un autre Etat membre de l'UE seront reconnus au Luxembourg. Le Conseil d'Etat ne saurait pas, sous peine d'opposition formelle, s'accommoder de cette transposition non conforme de la directive et il exige que le projet de loi soit complété par la mise en place d'une telle formation. La mise en place de cette formation n'empêchera pas la reconnaissance de certificats d'aptitude délivrés en la matière par les autorités d'un autre Etat membre de l'UE, reconnaissance qui s'impose de toute façon en vertu des exigences du droit européen.

Par ailleurs, la Haute Corporation estime que l'objectivité requise pour procéder aux audits et inspections prévus par la loi en projet commande de confier les travaux afférents à des personnes adéquatement formées et qui *a priori* ne relèvent pas de l'Administration des ponts et chaussées. Le Conseil d'Etat y voit la meilleure garantie pour assurer que soit honorée l'exigence reprise au point c) du paragraphe 4 de l'article 9 de la directive en vertu de laquelle la ou les personnes chargées d'un audit sont sélectionnées de sorte qu'au moment de l'audit, elles ne participent pas à la conception ou à l'exploitation du projet d'infrastructure concerné.

Un dernier point au sujet duquel la Haute Corporation ne peut pas marquer son accord a trait à l'exigence prévue au dernier alinéa de l'article sous rubrique d'un agrément ministériel pour pouvoir exercer les fonctions d'auditeur. En effet, cet agrément n'est pas prévu par la directive à transposer et il est susceptible de se heurter tant aux exigences de la directive « Services » 2006/123/CE qu'aux dispositions de la Constitution. Le Conseil d'Etat ne saurait pas dispenser le projet de loi sous rubrique de la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de cet alinéa, d'autant plus qu'il ne voit pas la plus-value de cet agrément, alors qu'il estime que le fait, pour un auditeur, d'apporter la preuve de la formation requise devrait suffire pour se faire confier les audits et inspections prévues par la future loi.

Suite à un bref échange de vues, les membres de la Commission décident de donner droit à toutes ces remarques du Conseil d'Etat et, en s'inspirant notamment de la législation belge, ils décident de libeller comme suit le nouvel article 9 :

Art. 9. Désignation et formation des auditeurs

(1) Les personnes physiques qui veulent exercer la fonction d'auditeur de sécurité pour la réalisation d'audits de sécurité routière doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- **être titulaires d'un diplôme de bachelor ou de master ou équivalent dans les sciences de l'ingénieur inscrit au registre des titres d'enseignement supérieur;**
- **avoir une expérience ou une formation de minimum 3 ans dans le domaine routier (conception, réalisation, exploitation), de l'ingénierie de la sécurité routière et de l'analyse des accidents;**
- **avoir la connaissance des règles de conception des aménagements de voirie en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg pour les différents types d'usagers;**
- **avoir terminé avec fruit la formation décrite au paragraphe suivant.**

(2) Le programme de la formation initiale des auditeurs de sécurité comporte un volet théorique et un volet pratique.

Le volet théorique de minimum 3 modules de 8 heures porte sur les matières suivantes :

- **la démarche de contrôle sécurité des projets routiers et ses objectifs;**
- **le positionnement de l'auditeur;**
- **son travail (les compétences de l'auditeur et ses outils de travail) ;**
- **les outils disponibles (guide de conception, grille d'analyse, contenu du rapport);**
- **des études de cas traitant en priorité de la sécurité des différentes catégories d'utilisateurs faibles et de la problématique des obstacles latéraux.**

Le volet pratique consiste en la réalisation d'un audit complet avec remise d'un rapport final.

Un règlement grand-ducal définit le contenu de cette formation et les conditions de réussite de celle-ci.

(3) Le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions délivre le certificat d'aptitude aux personnes remplissant les conditions définies au paragraphe 1^{er} et ayant suivi la formation initiale. Ce certificat est délivré pour une période de 5 ans. Il est reconductible par période de 2 ans pour autant que :

- **l'auditeur ait effectué 4 audits aux stades de la conception détaillée ou de pré-mise en service durant les 2 dernières années par période de référence des 5 ans;**
- **l'auditeur ait suivi une formation continue ou de perfectionnement durant les 2 dernières années par période de référence des 5 ans.**

(4) La formation initiale ainsi que la formation continue ou de perfectionnement sont organisées par un établissement d'enseignement supérieur reconnu et mandaté par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions d'organiser la formation conformément aux dispositions du paragraphe 2 ci-avant.

(5) Est assimilé au détenteur du certificat d'aptitude tel que défini au paragraphe 3 ci-dessus, avec les mêmes effets juridiques, le détenteur d'un certificat d'aptitude délivré par un autre Etat membre de l'Union européenne et répondant aux critères de formation y prévus.

Au cas où le certificat d'aptitude détenu par les ressortissants des Etats membres ne répond pas à l'ensemble des exigences de formation et/ou de formation continue exigées, la formation peut être complétée par un ou plusieurs certificats, soit attestant que le détenteur a subi avec succès un examen ou des épreuves sanctionnant les matières en question, soit attestant l'accomplissement avec fruit du volet pratique.

Article 9 initial (article 10 nouveau)

Cet article prévoit des engagements de renforcement auprès de l'Administration des ponts et chaussées en vue de l'exécution des obligations résultant de la directive. Les procédures imposées par la directive 2008/96/CE représentent en effet une surcharge de travail non négligeable pour l'Administration des ponts et chaussées et il y a donc lieu de renforcer l'effectif de cette administration par un ingénieur et par un ingénieur-technicien. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 9. Engagements de renforcement au profit du gestionnaire de l'infrastructure routière

Le Gouvernement est autorisé à procéder au profit de l'Administration des ponts et chaussées à l'engagement de renforcement à titre permanent d'un ingénieur et d'un ingénieur-technicien.

Les engagements définitifs au service de l'Etat résultant des dispositions du présent article se font par dépassement de l'effectif total du personnel et en dehors du nombre des engagements de renforcement déterminés dans la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 et dans les lois budgétaires pour les exercices futurs.

Le Conseil d'Etat émet les commentaires suivants :

- le dispositif envisagé se réfère à un dépassement du nombre limité des engagements nouveaux auprès de l'Etat prévu dans la loi budgétaire 2011. Dans la mesure où l'entrée en vigueur du projet sous rubrique pourrait être retardée, l'article 9 ne sera éventuellement plus applicable tel que prévu ;
- l'évaluation systématique des accidents routiers (coût de soins de santé, congés de maladie, le cas échéant, prestations de l'assurance accidents, pensions d'invalidité et pensions de survie) constitue une charge de travail supplémentaire des services du ministre de la Sécurité sociale, en particulier du service actuariel de l'Inspection générale de la sécurité sociale. Aussi, le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas lieu de compléter l'article 9 par une disposition analogue au profit de l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Dans cet ordre d'idées, il suggère de libeller comme suit l'article sous rubrique :

Art. 10. Engagements de renforcement au profit du gestionnaire de l'infrastructure routière

Par dérogation aux nombres limite de nouveaux engagements de personnel prévus par la loi concernant le budget des recettes de l'Etat pour l'exercice au cours duquel la présente loi entre en vigueur, sont autorisées à procéder, par dépassement des plafonds prévus, aux engagements nouveaux suivants:

- *l'Administration des ponts et chaussées: un ingénieur et un ingénieur technicien;*
- *l'Inspection générale de la sécurité sociale: un attaché de la sécurité sociale et un fonctionnaire dans la carrière du rédacteur.*

La Commission du Développement durable fait sienne cette proposition, sous réserve cependant de l'accord du Conseil de Gouvernement pour ce qui est de l'engagement de deux personnes supplémentaires à l'Inspection générale de la sécurité sociale.

*

Une lettre d'amendements sera envoyée au Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.

4. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Après avoir rappelé l'urgence que revêt l'évacuation du projet de loi sous rubrique, Monsieur le Président évoque les deux questions importantes sur lesquelles les membres de la Commission doivent se prononcer :

- le sort à réserver au volet du projet de loi relatif aux plans directeurs régionaux. Pour mémoire, au cours de la réunion du 16 novembre dernier, les groupes parlementaires CSV, LSAP et DP se sont prononcés pour l'abolition de ce volet, tandis que le groupe *déi gréng* a plaidé pour son maintien ;
- l'instauration d'une disposition légale permettant de neutraliser la spéculation. Dans ce contexte, il faudra notamment décider si cette disposition doit être introduite uniquement pour les instruments mis en place par l'Etat ou également pour les instruments mis en place par les communes, comme par exemple les Plans d'aménagement général. Il est décidé de surseoir à cette discussion et de la reporter à la prochaine réunion.

*

Les membres de la Commission entament donc l'examen des articles du projet de loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 2011.

Intitulé

L'intitulé initial du projet de loi est le suivant :

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Eu égard aux modifications que le Conseil d'Etat propose d'apporter à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est d'avis qu'il faut en tenir compte au niveau de l'intitulé. Sous réserve du suivi qui sera réservé à ses observations relatives à l'article 23 du projet, le Conseil d'Etat propose de rédiger cet intitulé comme suit :

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;*
- 2. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain*

La commission parlementaire fait sienne cette proposition, tout en se réservant le droit, le cas échéant, d'ajouter un point supplémentaire afin de modifier la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Cette décision est maintenue en suspens et sera prise à la lumière des décisions relatives au libellé de l'article 23 du projet de loi.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} se lit comme suit :

Art. 1.- *La présente loi a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.*

Le Conseil d'Etat fait remarquer que cet article se limite à répéter l'objet de la future loi déjà repris à l'intitulé. En l'absence de toute valeur normative des dispositions en question, il propose de supprimer cet article et de renuméroter en conséquence les articles subséquents. La commission parlementaire décide de suivre cette proposition et de biffer l'article sous rubrique.

Article 2 initial (nouvel article 1^{er})

Cet article a pour objet de modifier l'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. La nouvelle formulation vise, d'une part, à renforcer et à préciser le rôle de coordination que le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions doit assurer au niveau national, régional et intercommunal et, d'autre part, à étendre les objectifs de la loi précitée de 1999 en élargissant son champ d'application. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 2.- *L'article 1^{er} est modifié comme suit :*
1° Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« 2. À cet effet, l'aménagement du territoire assure à l'échelle nationale, régionale et intercommunale une mission de coordination, visant l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et la protection des paysages.

L'aménagement du territoire contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et communale :

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale, et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales. »

2° Le paragraphe 3 est abrogé.

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de cet article :

- il se déclare d'accord avec le renforcement du rôle de coordination du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, tout en se demandant si cette approche répond vraiment et de manière efficace aux buts visés par le projet de loi ;
- il s'interroge sur l'opportunité d'accorder au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions des moyens d'intervention plus prononcés vis-à-vis des communes. En effet, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain fait du membre du Gouvernement en charge de l'Intérieur le seul interlocuteur des communes et, selon le Conseil d'Etat, il convient de respecter ladite loi. Dans cette optique, la Haute Corporation rappelle que le cadre légal de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale conditionne tout au plus l'aménagement communal, mais n'y participe pas. Elle note encore que, selon l'article 107 de la Constitution, il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune, tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne devant viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes. Les communes restent dès lors en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal. Si le contrôle que le ministre de tutelle peut exercer sur les actes pris par les communes se limite dès lors en principe à un contrôle de la légalité, la jurisprudence administrative admet pourtant qu'il peut comprendre un contrôle d'opportunité dans la mesure où l'aménagement communal s'inscrit dans l'aménagement général du territoire dont la compétence demeure acquise à l'Etat. Le contrôle ainsi défini est organisé à l'alinéa 1 du paragraphe 2 de l'article 3 de loi modifiée du 19 juillet 2004, grâce à la prérogative y consacrée du ministre de l'Intérieur d'approuver ou de refuser l'approbation des dossiers présentés par les communes et les particuliers. Dans ces conditions, le nouveau contenu du paragraphe 2 de l'article 1er de la loi du 21 mai 1999 aura avantage à déterminer les finalités de l'aménagement général du territoire à l'échelon national et à l'échelon régional, et à disposer par ailleurs qu'en matière d'aménagement communal les orientations et prescriptions des instruments de l'aménagement général du territoire doivent être respectées. Il appartiendra ainsi au ministre de l'Intérieur de veiller à l'application de cette approche, en refusant l'approbation des décisions communales contraires aux exigences de l'aménagement général du territoire. Quant à la façon dont le ministre compétent en matière d'Aménagement du territoire peut concrètement faire valoir son point de vue en cours de procédure d'approbation des plans d'aménagement communaux, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004 un représentant dudit ministre est de droit membre de la commission d'aménagement chargée de conseiller le ministre de l'Intérieur sur les questions

d'aménagement communal et de se prononcer sur chaque projet d'aménagement général soumis par une commune à l'approbation ministérielle ;

- le Conseil d'Etat note que le texte du projet de loi fait référence, à côté des échelles nationale et régionale, à l'échelle intercommunale bien que le commentaire de l'article passe sous silence ce dernier aspect. La Haute Corporation estime qu'au regard de la taille du pays, il suffit de distinguer en matière d'aménagement du territoire entre les niveaux national, régional et communal ;
- le Conseil d'Etat est d'avis que le paragraphe 1er de l'article 1er de la loi de 1999 mériterait aussi d'être modifié : le nouveau texte aurait avantage à mentionner, à côté de l'idée de développement du territoire national, celle de son organisation.

A la lumière de ces différentes remarques, la Haute Corporation propose de réserver le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 1er. (1) *La première phrase du paragraphe 1. de l'article 1er de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacée par le texte suivant :*

« 1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant... »

(2) *Le paragraphe 2 dudit article 1er est remplacé par le texte suivant :*

« 2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et à l'échelle régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées à

a) la valorisation ...

b)...

c)...

d)...

e) la protection ... »

(3) *Le paragraphe 3 dudit article 1er est remplacé par le texte suivant :*

« 3. Les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions (des plans directeurs régionaux,) des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. »

Les membres de la Commission procèdent, avec les représentants gouvernementaux, à un échange de vues sur les suites à donner aux propositions du Conseil d'Etat. De cet échange de vues, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- si les suggestions de la Haute Corporation sont, en principe, accueillies favorablement par les responsables du Ministère, ces derniers regrettent pourtant l'absence du niveau intercommunale dans le texte proposé par le Conseil d'Etat. En effet, ils souhaiteraient ajouter ce niveau supplémentaire pour appréhender les cas où plusieurs communes collaborent ensemble. Ainsi, la phrase : *« Il assure à l'échelle nationale et à l'échelle régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages »* aurait tout intérêt à se lire : *« Il assure à l'échelle nationale, à l'échelle régionale ainsi qu'à l'échelle intercommunale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages »* ;
- les responsables du Ministère donnent à considérer que le niveau régional ne doit en aucun cas être aboli. L'optique régionale est en effet nécessaire afin de percevoir, sous

un angle complémentaire, le développement du pays et afin de mieux comprendre et comparer les atouts et les déficits dans son ensemble fonctionnel ;

- le niveau intercommunal est également très important. L'intercommunalité a en effet montré une efficacité indéniable dans certaines zones du pays ;
- les responsables gouvernementaux expliquent que le concept de région et celui d'intercommunalité sont deux concepts différents. C'est justement afin de ne pas confondre ces deux concepts qu'il faudrait intégrer le concept d'intercommunalité dans la loi. En effet, les six régions sont d'ores et déjà définies dans le programme directeur d'aménagement du territoire, tandis que le concept d'intercommunalité n'y figure pas. Pourtant, ce concept se révèle nécessaire afin de donner une assise légale aux conventions Etat-communes. Dans ce contexte, un membre de la Commission fait valoir que, pour bien différencier les deux concepts que sont la région et l'intercommunalité, il faudrait inscrire une définition claire du concept de région d'aménagement dans la loi. Ainsi, d'une part, les régions bénéficieraient elles aussi d'une assise légale et, d'autre part, il serait plus facile, pour tout un chacun, de savoir quelle entité est une région et quelle entité ne l'est pas et relève donc de l'intercommunalité ;
- le groupe parlementaire *déi gréng* fait savoir qu'il votera contre l'article sous rubrique. Il met en effet en évidence son caractère illogique : il estime paradoxal de vouloir biffer, dans le texte de la future loi, la notion de plan directeur régional, mais d'y maintenir le concept de région. Pour être logique, il faudrait soit abolir les deux notions, soit maintenir les deux notions. Pourtant, il est proposé de maintenir la notion de région, sans lui fournir d'instrument pour travailler. Dans ce cas, la définition de la région n'a, selon lui, plus de sens. Le représentant du groupe *déi gréng* est pourtant d'avis que l'on a besoin de l'optique régionale, afin de tenir compte des différentes identités existant dans le pays et plaide une nouvelle fois pour le maintien des plans directeurs régionaux, quitte à les rendre obligatoires pour toute la région concernée si, par exemple, la moitié des communes de cette région (ou de la population y représentée) trouve un accord en la matière ;
- en réponse à cette intervention, les représentants du Ministère rappellent tout d'abord que les plans directeurs régionaux sont inscrits dans le texte de la loi depuis 1999 mais qu'ils n'ont eu aucune utilité pratique, car ils ne correspondent pas à la réalité et n'ont donc pas été concrétisés. Par ailleurs, la proposition de rendre les plans directeurs régionaux obligatoires n'est pas à retenir car, de l'avis de Monsieur le Ministre, il s'agit d'une fausse conception de cette notion, qui ne serait de surcroît pas applicable d'un point de vue constitutionnel, eu égard au respect de l'autonomie communale. Cela étant dit, Monsieur le Ministre déclare comprendre les soucis exprimés par le représentant du groupe *déi gréng* devant l'absence d'instrument pour appuyer la politique régionale. En partant de la constatation qu'un travail très efficace a pu être réalisé au sein des entités où des conventions Etat-communes ont été signées, il se demande si la solution ne serait pas d'abolir les plans directeurs régionaux tout en donnant une base légale à la coopération régionale ou intercommunale. Ainsi, à la demande de plusieurs communes contiguës ou de plusieurs communes d'une même région, une convention Etat-communes pourrait être conclue et permettrait à l'Etat de participer à la planification par le biais d'un accompagnement technique et financier. Cette solution aurait le mérite, d'une part, de répondre aux critiques exprimées par le Conseil d'Etat et, d'autre part, de persuader les communes, sans qu'il n'y ait aucune obligation, des avantages qu'elles pourraient en retirer. Cette proposition ne convainc pas entièrement le représentant du groupe *déi gréng*, qui soulève le risque de l'instauration d'une politique d'aménagement du territoire incohérente à travers le pays.

*

Les membres de la Commission constatent que plusieurs réunions seront encore nécessaires afin de finaliser l'examen des articles du projet sous rubrique. Les dates suivantes sont prévues, sous réserve de changements ultérieurs :

- le 14 décembre 2011 à 10h30 ;
- le 20 décembre 2011 à 10h30 et à 14h00.

5. Divers

Les membres de la Commission prennent connaissance d'une demande de convocation, au nom de tous les groupes et sensibilités politiques de la Chambre, d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, de la Commission du Développement durable et de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police pour discuter de la présentation des observations de l'expert nucléaire commun des gouvernements du Luxembourg, de la Sarre et de Rhénanie-Palatinat en ce qui concerne l'état des lieux de la Centrale de Cattenom dans le contexte des tests de résistance des réacteurs nucléaires.

Luxembourg, le 12 décembre 2011

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden