



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 04 janvier 2012 (14h00)

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

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, 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, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

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 continuent l'examen des articles du projet de loi, à la lumière de la nouvelle version du tableau synoptique fourni par les responsables gouvernementaux (voir courrier électronique n°107599 du 4 janvier 2012).

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

Monsieur le Rapporteur rappelle brièvement qu'au cours des réunions des 16 et 30 novembre dernier, il a été débattu du sort à réserver au volet du projet de loi relatif aux plans directeurs régionaux. Pour mémoire, 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.

Dans le cadre de cette discussion et lors d'un premier examen de l'article sous rubrique, les membres de la Commission s'étaient par ailleurs interrogés sur la signification du terme « régional » par opposition au terme « intercommunal ». Les responsables du Ministère leur avaient expliqué que les deux concepts étaient différents et devaient tous les deux être maintenus dans le texte de la loi, le concept de « région » devant être compris dans le sens de la région d'aménagement, telle que définie dans le programme directeur d'aménagement du territoire.

Au regard de ces explications, les membres de la Commission du Développement durable avaient donc décidé, au cours de la réunion du 30 novembre 2011, de suivre les suggestions rédactionnelles du Conseil d'Etat quant au libellé du paragraphe (2) de l'article sous rubrique, sauf à y inscrire trois niveaux d'aménagement du territoire : le niveau intercommunal, le niveau régional et le niveau national :

(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, 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.*

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

(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. »

A présent, les membres de la commission se posent pourtant la question du maintien, dans le texte de la loi, du terme « régional » attenant au terme « intercommunal » et se demandent si le libellé retenu ne pourrait pas prêter à confusion. Ils constatent en effet que le terme « régional » est défini à l'article 7, paragraphe (2) de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire comme visant « *une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée* ». Ils se demandent donc si le terme « intercommunal » ne devient pas superfétatoire, vu que cette notion englobe elle aussi une partie du territoire national comportant plus d'une commune.

D'un autre côté, certains membres de la commission parlementaire estiment que le terme « régional » n'est pas un terme adéquat alors que, même si la région est effectivement définie comme « *une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée* », une réunion de deux communes peut difficilement être qualifiée de « région ».

Les membres de la commission parlementaire procèdent donc à un échange de vues afin de clarifier le libellé du paragraphe (2) de l'article sous rubrique en choisissant, le plus judicieusement possible, un terme qui qualifiera les actions de l'aménagement du territoire dépassant le territoire d'une seule commune. Plusieurs options sont, dans ce contexte, évoquées :

- le maintien du terme « régional », en y apportant une définition précise,
- la suppression du terme « régional » et son remplacement par le mot « intercommunal »,
- le maintien des deux termes « régional » et « intercommunal », en définissant cependant clairement ce que ces deux termes englobent respectivement (ex : il est notamment proposé d'utiliser le mot « intercommunal » quand deux communes sont concernées et le mot « régional » quand plus de deux communes sont concernées).

Plusieurs membres de la commission parlementaire expriment une préférence pour la suppression du terme « régional » et son remplacement par le mot « intercommunal » afin de rendre le texte le plus compréhensible possible et d'éviter toute confusion : Il est donc, dans un premier temps, décidé de libeller comme suit le paragraphe (2) de l'article 1^{er} :

(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 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.*

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

- (a) ...*
- (b) ...*
- (c) ...*
- (d) ...*
- (e) ... »*

Outre cette décision d'ordre purement rédactionnel, il est procédé à un échange de vues d'ordre politique du maintien du concept même de « région ». De cet échange de vues, il convient de retenir ce qui suit :

- comme déjà discuté au cours de la réunion du 30 novembre dernier, le représentant du groupe *déi gréng* est d'avis qu'il n'est pas logique de biffer la notion de plan directeur régional tout en maintenant 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. Les représentants du Ministère expliquent que la notion de région ne doit en aucun cas être abolie. L'optique régionale est en effet nécessaire afin de percevoir, sous un angle complémentaire, le développement du pays ;
- il faut cependant préciser que cette notion de région doit être comprise dans le sens de la région d'aménagement telle que définie dans le cadre du programme directeur. Sur proposition de Monsieur le Rapporteur, les membres de la Commission conviennent de ne pas définir la région d'aménagement dans le texte même de la loi, et ceci afin de préserver un maximum de flexibilité. Il est décidé de définir la région d'aménagement uniquement en tant que notion par référence au plan directeur et non pas quant à sa notion géographique ;
- le représentant du groupe *déi gréng* signale une confusion née du fait que le mot « région » subsistera dans la première phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la future loi, qui se lit comme suit : « *L'aménagement du territoire poursuit le*

développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent ». Il est d'avis que le maintien du mot « région » engendrera des confusions et qu'une bonne pratique législative impliquerait que ce mot soit biffé dans l'entièreté du texte de loi. Les responsables gouvernementaux expliquent pourtant qu'en l'occurrence, ce terme est un terme générique d'usage courant qui doit être compris comme « partie du territoire » et qui ne doit en aucun cas être assimilé à la région d'aménagement.

Ainsi, au terme de cet échange de vues, il est finalement décidé, avec l'abstention du groupe *déi gréng*, de maintenir le terme « régional » au premier paragraphe de l'article sous rubrique comme terme générique et de préciser, au paragraphe (2) que le terme se réfère à la région d'aménagement. Le paragraphe (2) de l'article sous rubrique se lira comme suit :

(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, à l'échelle de la région d'aménagement, 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.

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

- (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. »

*

Quant au paragraphe (3) de l'article sous rubrique, le Conseil d'Etat propose, dans son avis du 16 septembre 2011, de le libeller comme suit :

(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 sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. »

Sur proposition des responsables gouvernementaux, les membres de la commission parlementaire décident d'ajouter la notion de « directives » dans ce paragraphe et de le libeller comme suit :

(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 et directives des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. »

Les notions de « prescription » et de « directive » sont deux notions juridiques très importantes, auxquelles il faut encore ajouter une troisième notion, celle de la « recommandation ». Ces notions sont définies à l'article 19 du projet de loi, qui modifie l'article 19 de la loi de 1999 :

- 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 général des communes. Les prescriptions ne laissent donc aucune marge de liberté aux communes. Un exemple typique de prescription est, dans le cadre du plan directeur sectoriel « Paysages », la coupure verte qui est une zone de compensation paysagère et écologique destinée à éviter une jonction entre localités voisines, et sur le territoire de laquelle il est formellement interdit de construire ;
- les directives définissent des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont les directives seront transposées dans leurs plans d'aménagement. Ce type de dispositions laisse donc une plus grande marge de manœuvre que les prescriptions aux communes dans les moyens qu'elles utilisent pour atteindre les résultats escomptés. Un exemple typique de directive est, dans le cadre du plan directeur sectoriel « Logement », la définition des espaces prioritaires pour le développement de l'habitat (« *Siedlungsschwerpunkte* ») : à cette fin, le Département de l'aménagement du territoire impose un ensemble de critères aux communes. Sur base de ces critères et en les respectant, les communes pourront décider du lieu exact de l'implantation des espaces prioritaires pour le développement de l'habitat ;
- les recommandations ne lient pas les communes. Il s'agit de dispositions dont le résultat n'est pas contraignant : la commune doit prendre les recommandations en considération, au niveau de son étude préparatoire mais peut décider, tout en devant le motiver, de ne pas s'y tenir.

Les responsables du Ministère expliquent que ces trois notions juridiques se différencient en fonction de la rigidité de leur degré d'imposition et de la latitude laissée aux communes ; cette distinction entre ces instruments permet les nuances nécessaires et une plus grande flexibilité.

Suite à une question afférente, il est précisé que si un projet de plan d'aménagement général d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou directives d'un plan directeur sectoriel, le Ministre de l'Intérieur est tenu de refuser d'approuver le projet présenté par la commune et cette dernière est tenue d'adapter son projet de plan à ces dispositions réglementaires contraignantes.

Suite à une critique d'un membre de la Commission quant au choix jugé non adéquat du mot « directive », Monsieur le Ministre reconnaît le côté dirigiste de ce terme, mais donne à considérer qu'il correspond à la réalité.

Monsieur le Rapporteur note que le Conseil d'Etat n'a pas encore été saisi de la notion de directive, qui est une notion nouvellement ajoutée au texte du projet de loi. Dans ce contexte, il se demande si, au regard du respect du principe de l'autonomie communale, la Haute Cour ne risque pas de critiquer cette notion comme n'étant pas assez précise pour être imposée dans le PAG d'une commune. Les responsables gouvernementaux reconnaissent que la notion de directive doit être appréhendée avec circonspection afin de ne pas s'écarter de la charte de l'autonomie communale, tout en soulignant qu'il s'agit cependant d'une approche de planification réglementaire appliquée dans un certain nombre de pays qui ont une grande tradition en la matière.

Dans ce contexte et d'une manière plus générale, certains membres de la Commission estiment que les communes devraient, d'une part, participer de manière plus étendue à l'élaboration d'idées concernant la coopération intercommunale et régionale et, d'autre part,

ne pas être exclues de la procédure de planification. Les responsables du Ministère font quant à eux valoir que :

- la question de la coopération intercommunale et régionale a déjà été abordée au cours des précédentes réunions. Monsieur le Ministre s'était d'ailleurs engagé à fournir des propositions en la matière. Dans ce contexte et afin de clarifier la situation et de définir clairement ce que sont les régions d'aménagement et les conventions Etat-communes, le Ministère propose d'ajouter un nouvel article dans la loi de 1999 (art. 2-1, qui pourrait faire l'objet de l'article 3 du projet de loi 6124 et dont la proposition de libellé est reprise en annexe du présent procès-verbal). Il est bien entendu rappelé qu'au regard de l'autonomie communale, la proposition de texte prévoit qu'une convention Etat-communes ne pourra être conclue qu'à la demande de communes et que cet instrument ne sera pas un instrument de planification coercitif. En outre, Monsieur le Ministre se propose, au cours d'une prochaine réunion, d'exposer à la Commission l'exemple de la convention Etat-communes DICI qui est un parfait exemple de la participation de communes à la planification territoriale ;
- les communes ne sont pas et ne seront pas exclues de la procédure de planification territoriale. Ils rappellent notamment à cet égard que « *tout projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées pour avis* » (article 9, paragraphe 2 de la loi de 1999) et que ce projet de plan peut, le cas échéant, être modifié suite aux remarques des communes concernées. En témoigne notamment la chronologie de l'élaboration du plan directeur sectoriel « Lycées ».

La question de la valeur juridique du programme directeur d'aménagement du territoire est également posée. Dans ce contexte, la Commission du Développement durable croit savoir que la jurisprudence en la matière n'est pas homogène : le Tribunal administratif aurait, à certaines reprises, estimé que le programme directeur d'aménagement du territoire est doté d'effets juridiques tandis qu'à d'autres reprises, il aurait estimé qu'il en est dépourvu et qu'il possède une valeur essentiellement politique et morale. La Commission souhaiterait obtenir des clarifications en la matière. Les responsables gouvernementaux donnent à considérer que le programme directeur n'a pas de valeur juridique en soi. Par contre, si une disposition du programme directeur possède un lien direct avec les objectifs de l'aménagement du territoire tels que définis dans l'article 1^{er} de la loi de 1999, alors le Tribunal administratif lui confère, par analogie, une valeur normative. Il faut cependant savoir que le programme directeur est rédigé en termes parfois vagues et qui s'écartent quelque peu des objectifs de la loi. Sur ces points précis, un certain flou règne. Afin d'améliorer la situation et de la rendre plus cohérente, les responsables du Ministère font savoir qu'un futur nouveau programme directeur devra être réécrit, en termes moins vagues et plus précis.

Article 3 initial (nouvel article 2)

Cet article a pour objet de modifier l'article 2 de la loi de 1999. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 3. – L'article 2 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1, les termes « *le ministre* » sont remplacés par ceux de « *le ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du territoire, appelé par la suite « le ministre »* ».

2° Au paragraphe 2, entre les termes « *la programmation* » et « *des projets d'envergure* » sont insérés les termes suivants: « *et à la définition de sites* ».

3° Au paragraphe 2, est inséré « *intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière,* », après « *projets d'envergure* » ainsi que « *et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière* » après « *ayant trait aux objectifs de la présente loi* ».

4° Au paragraphe 2, entre les termes « *et interrégional* » sont insérés après le terme « *régional* ».

5° Au paragraphe 2, il est inséré un troisième alinéa, libellé comme suit :

« *Le ministre peut solliciter auprès des départements ministériels, des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales d'être associé à l'élaboration des projets visés au présent paragraphe.* »

6° Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant :

« *3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement à mettre en œuvre définis à l'article 3 de la présente loi en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement en conseil. En cas de désaccord entre le ministre et un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement du Gouvernement et des instruments d'aménagement, le ministre établit un rapport circonstancié et en réfère au Gouvernement en conseil qui décidera.* »

7° Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant :

« *4. Le ministre est assisté d'un conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite « conseil supérieur ».* »

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, l'exposé des motifs renseigne que la modification est rendue nécessaire suite à la suppression du 3^{ème} paragraphe de l'article 1^{er} de la loi de 1999. Cette disposition a pour objet de donner un rôle de coordination plus important au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions.

Les paragraphes 2, 3 et 4 ont pour objet de modifier le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi de 1999, comme suit :

- le paragraphe 2 précise que le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions participera non seulement à la programmation des projets d'envergure, mais également à la définition des sites. En effet, l'expérience en matière d'aménagement du territoire a montré que la recherche de site pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire. A contrario, la définition de sites qui ne tiennent pas compte des objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire peuvent être de nature à rendre impossible l'atteinte des objectifs fixés ;
- le paragraphe 3 a pour but de préciser que, par respect de l'autonomie communale, le rôle du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ne s'exerce pas au niveau local et communal, avec des projets d'envergure locale et communale et d'impact local et communal en termes d'aménagement du territoire ;
- le paragraphe 4 complète le texte, afin de clarifier qu'il y a lieu de viser aussi bien l'équilibre existant à l'intérieur d'une région que l'équilibre devant exister entre les différentes régions.

Le paragraphe 5 a pour objet d'insérer un troisième alinéa au paragraphe 2 de l'article 2 de la loi de 1999. En effet, pour pouvoir remplir son rôle de coordination, il est nécessaire que le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions soit impliqué dès un stade précoce dans les planifications des ministères sectoriels, respectivement des administrations communales qui concernent les projets énumérés au paragraphe 2 de l'article 2.

Le paragraphe 6 dispose que, lorsqu'un désaccord surgit entre le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses compétences et un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement du Gouvernement et des instruments d'aménagement, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses compétences saisit le Gouvernement en conseil où il rend compte des difficultés rencontrées dans sa mission de

coordination. Il appartient alors au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

Le paragraphe 7 vise à remplacer le paragraphe 4 de l'article 2 et prévoit de supprimer le comité interministériel de l'aménagement du territoire et partant d'accorder la plénitude des attributions consultatives au seul Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes :

- il propose de rédiger comme suit le début de l'article sous examen :
« **Art. 2.** (1) *Au paragraphe 1er de l'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999, les termes... ».*
La commission parlementaire fait sienne cette proposition ;
- quant au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat se réfère à l'article 76 de la Constitution et fait valoir que les questions de coordination au sein du Gouvernement ont leur place dans un règlement grand-ducal, et non pas dans la loi. Il ne procède donc qu'à titre subsidiaire à l'examen de l'article sous rubrique ;
- le Conseil d'Etat propose de regrouper les points 2° à 4° en un seul paragraphe et de le libeller comme suit :
« (2) *L'alinéa 1 du paragraphe 2 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant :
« Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er} ». »*
La Commission du Développement durable fait sienne cette proposition, mais décide d'insérer le mot « intercommunal » entre les termes « d'envergure » et « régionale ».

*

Etant donné que la décision a été prise de biffer le volet relatif aux plans directeurs régionaux dans le texte du projet de loi, les membres de la Commission demandent aux responsables du Ministère de veiller à ce que toute référence au plan directeur régional soit biffée également dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Les membres de la commission parlementaire poursuivront leurs travaux au cours de la réunion du 11 janvier à 14h00.

Luxembourg, le 16 janvier 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

ANNEXE : Proposition d'insérer un nouvel article relatif à la coopération intercommunale ou régionale

Art. 3. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit :

« Art. 2-1. Le territoire national est subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs. Ce découpage régional constitue également un cadre de référence territorial aux projets de développement régionaux qui seront élaborés sur base d'un partenariat Etat-communes.

A la demande de communes contiguës formant un ensemble intercommunal fonctionnel en termes d'aménagement du territoire ou des communes membres d'un parc naturel ou de l'ensemble des communes d'une région d'aménagement, le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat-communes visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable de l'espace intercommunal ou régional en question.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées. »