



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 15 février 2012 (10h30)

ORDRE DU JOUR :

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

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant M. Ben Scheuer), M. Georges Engel, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marc Spautz,

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

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

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

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

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 poursuivent l'analyse du projet de loi sous rubrique en examinant, en premier lieu, les points restés en suspens à l'issue de la réunion du 2 février dernier :

- il s'agit tout d'abord de la problématique liée à la notion de « centralité urbaine » à l'article 5 du projet de loi. Pour rappel, les responsables du Ministère avaient proposé d'intégrer le concept de centralité urbaine à l'endroit de l'article 4, paragraphe (2) de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Les membres de la commission parlementaire s'étaient demandé s'il était opportun de se limiter à l'ajout de ce seul concept de développement de la centralité urbaine et certains d'entre eux avaient proposé d'écrire « le développement de la centralité urbaine et le développement rural », afin de ne pas créer de déséquilibre entre les concepts d'urbanité et de ruralité. L'autre option envisagée par les membres de la Commission était de maintenir le texte tel quel sans y opérer aucun ajout et de se référer à ce concept de centralité urbaine dans le commentaire des articles. A la demande des représentants du LSAP qui n'ont pas encore pu en référer à leur groupe parlementaire, cette question reste toujours en suspens ;
- le second point laissé en suspens était celui de l'insertion de la notion de programme complémentaire dans le texte de loi. Dans ce contexte, les membres de la commission parlementaire avaient constaté que cette notion est une notion nouvelle, donc encore relativement floue, et que les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur. Ils s'étaient donc demandé s'il ne serait pas plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. Suite aux explications de Monsieur le Ministre et pour des raisons de simplification, cette dernière option est retenue : la notion de programmes complémentaires est supprimée et les programmes complémentaires seront intégrés en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. En conséquence, l'article 6, paragraphe (5) et l'article 7 du projet de loi seront amendés et se liront comme suit :

Art. 6.

(...)

(5) Le paragraphe 5 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant :

« 5. Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration ».

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 6. (1) Dès leur sa publication au Mémorial, le programme directeur et les programmes complémentaires orientent les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

2. Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

*

Les membres de la Commission poursuivent ensuite l'examen des articles à partir de l'article 10 initial (nouvel article 11) du projet de loi.

Article 10 initial (nouvel article 11)

L'examen de cet article avait d'ores et déjà été entamé lors de la réunion du 2 février dernier. Pour rappel, l'article sous rubrique modifie l'article 9 de la loi de 1999 qui régit les dispositions relatives à l'élaboration du projet de plan directeur sectoriel. Pour les détails des

discussions y relatives, il est prié de consulter le procès-verbal de la réunion précitée du 2 février courant.

D'une manière générale, il est décidé de retenir les grandes lignes du texte proposé par le Conseil d'Etat. Les points suivants sont cependant débattus :

1. Bref rappel des discussions relatives au libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi de 1999 :

Il avait été décidé d'impliquer les communes concernées de manière informelle dans l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels et d'ajouter une phrase au paragraphe relatif à la composition des groupes de travail chargés de l'élaboration de ces projets de plans. En conséquence, il avait été retenu que le 1^{er} paragraphe de l'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 aurait la teneur suivante :

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

2. Discussions relatives au libellé du paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1999 :

Une fois qu'il a été élaboré, le projet de plan directeur sectoriel est transmis pour avis au conseil supérieur de l'aménagement du territoire et aux communes concernées. A la lecture de l'avis du Conseil d'Etat, les membres de la commission parlementaire se demandent si le projet de plan doit en outre être transmis pour avis aux syndicats de communes régionaux. Pour répondre à cette question, il est procédé à un échange de vues au cours duquel les deux options suivantes sont évoquées :

- la première option est celle de ne pas demander l'avis des syndicats de communes régionaux. Les différents arguments en faveur de cette première option sont les suivants :
 - o la plus-value de l'avis des syndicats de communes régionaux est peu élevée, étant donné que les communes concernées sont de toute façon consultées et que, de surcroît, rien ne les empêche de rédiger un avis commun ;
 - o dans l'optique des responsables du Ministère, il s'agirait d'un avis supplémentaire (ou d'une série d'avis supplémentaires) à prendre en considération. Or, la multiplication des avis rendrait leur signification individuelle moindre. La procédure - qui est à la base une procédure compliquée - deviendrait encore plus compliquée et la charge administrative beaucoup plus difficile à gérer ;
 - o une insécurité juridique est susceptible d'être créée. En effet, la notion de syndicats de communes régionaux est une notion vague. A cela s'ajoute le risque d'omettre de recueillir l'avis d'un syndicat de communes concerné.

Si cette première option était retenue, le commentaire des articles pourrait utilement préciser qu'il est souhaitable que les communes regroupées dans un syndicat régional prennent l'initiative de débattre d'un projet de plan directeur sectoriel au sein dudit syndicat et rendent, le cas échéant, un avis commun.

- la seconde option est celle de recueillir l'avis des syndicats de communes régionaux. Sur base d'exemples concrets, les différents intervenants plaidant pour cette alternative expliquent que de tels avis ne peuvent qu'être positifs et aider le Ministre à prendre les meilleures décisions. Si cette seconde option était retenue, il est proposé d'ajouter la phrase : « *Le ministre peut inviter les syndicats de communes régionaux à se prononcer* » au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1999, et ce afin d'instaurer une faculté et non pas une obligation légale.

A la demande du groupe parlementaire LSAP, cette question est tenue en suspens.

3. Discussions relatives au libellé du paragraphe 5 (selon le nouvel agencement proposé par le Conseil d'Etat) de l'article 9 de la loi de 1999 :

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à ce paragraphe :

5. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi qui est composée de représentants de l'Etat et des communes concernées et qui a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et d'y proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe régulièrement et au moins tous les (deux?) ans le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Pour ce qui est du premier alinéa de ce paragraphe, la proposition de la Haute Corporation d'intégrer les communes concernées dans la commission de suivi ne reçoit pas l'aval des responsables gouvernementaux qui sont d'avis qu'étant donné que les plans directeurs sectoriels s'appliquent au territoire national, il n'est pas opportun d'inclure les communes à ce stade de la procédure.

En outre, si chaque commune concernée devait bénéficier d'un représentant, la gestion de cette commission pourrait s'avérer très compliquée. L'idée d'un membre de la Commission du Développement durable d'adjoindre, à la commission de suivi, un représentant du SYVICOL qui devrait représenter des intérêts différents et parfois contradictoires de plusieurs communes n'est pas non plus retenue, car extrêmement difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

Ainsi, les représentants du Ministère proposent de réserver le libellé suivant au premier alinéa du paragraphe sous rubrique :

*Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat. Cette commission a** pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et **de** proposer, le cas échéant, des modifications.*

Le représentant du groupe parlementaire *déi gréng* regrette vivement que les communes ne soient pas impliquées dans le suivi de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels ; il est en effet d'avis qu'une meilleure coopération entre les niveaux national et local serait, à tout point de vue, bien plus bénéfique.

En se basant sur l'exemple de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « Lycées », qui a d'ores et déjà été instituée, Monsieur le Ministre rappelle que la mission de cette commission est d'observer l'évolution de la population scolaire et des flux de mobilité. Sur base de cette évolution, la commission de suivi doit proposer les lieux les plus adéquats en vue des nouvelles implantations de lycées dans les années à venir. Etant donné que ces lieux d'implantation ne sont pas prédéfinis, ils font l'objet de nombreuses discussions. Monsieur le Ministre est, dans ce contexte, d'avis que la participation des communes dans de telles discussions engendrerait des querelles de clochers et ne faciliterait aucunement les débats. En outre, si l'on décidait d'inclure les communes concernées dans la commission de suivi du plan directeur sectoriel « Lycées », il serait extrêmement difficile de définir quelles communes sont effectivement concernées : en effet, contrairement à ce qui est la règle pour les établissements de l'enseignement fondamental, les lycéens qui fréquentent un lycée

situé sur une commune donnée ne sont pas originaires uniquement de cette commune mais proviennent de nombreuses autres communes qui, par définition, sont également concernées.

Au terme de cet échange de vues, il est décidé de retenir le texte proposé par les représentants gouvernementaux. Monsieur le Rapporteur mettra en exergue, dans le commentaire des articles, le fait qu'il serait souhaitable que les communes concernées puissent, le cas échéant, être consultées.

En ce qui concerne le troisième alinéa du paragraphe sous rubrique, les membres de la Commission du Développement durable estiment que le Ministre doit certes informer périodiquement le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels, mais qu'il doit également en informer la Chambre des Députés. La forme retenue pourrait être une déclaration du Ministre lors d'une séance publique, déclaration qui serait suivie d'un débat. Il est finalement décidé d'inclure un alinéa supplémentaire au paragraphe sous rubrique et de le libeller comme suit :

Le ministre fait de même périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation des plans directeurs sectoriels.

Au regard de ce qui précède, et tout en gardant à l'esprit que le libellé définitif du paragraphe 2 n'a pas encore été arrêté, l'article sous rubrique se lira comme suit:

Art. 11. *L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 9.** 1. *Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.***

2. *Le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel pour en tenir compte.*

3. *Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.*

4. *Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.*

5. *Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat. Cette commission a** pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et **de proposer**, le cas échéant, des modifications.*

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Le ministre fait de même périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation des plans directeurs sectoriels »

Article 11 initial (nouvel article 12)

Cet article a pour objet de remplacer l'article 10 de la loi de 1999 et d'introduire une distinction entre une révision et une modification ponctuelle des plans directeurs. Cette distinction est nécessaire afin de disposer d'une procédure allégée en cas d'une modification mineure rendue nécessaire par la mise en œuvre d'un plan.

La modification ponctuelle est définie dans le paragraphe 2 de cet article et soumise à des critères précis afin d'éviter d'éventuels recours abusifs à cette procédure. La modification ponctuelle doit donc être à la fois nécessaire à la mise en œuvre du plan existant et concerner un ou plusieurs points précis de celui-ci. Par ailleurs, la modification doit s'inscrire dans la droite lignée du plan sans mettre en cause les orientations et les objectifs contenus dans le plan à modifier et sans changer sa structure générale. Le recours aux modifications ponctuelles doit notamment être possible afin d'éviter des situations conflictuelles entre les planifications nationales et communales, sachant que l'aménagement du territoire est un processus dynamique qui doit pouvoir s'adapter aux réalités du terrain, sans pour autant perdre de vue les objectifs à atteindre à moyen et à long terme.

Les changements qui concernent ces objectifs et orientations tels qu'ils ont été arrêtés dans les plans continuent à faire l'objet d'une révision générale du plan qui doit parcourir la même procédure que celle pour le premier établissement.

La version initiale de cet article prévoit que les modifications ponctuelles sont uniquement transmises pour avis aux communes, respectivement aux syndicats de communes régionaux concernés, et se lit comme suit :

Art. 11.– *L'article 10 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 10.**– 1. *Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être révisés en tout ou en partie. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans est applicable aux révisions.*

2. *Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés ponctuellement. Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en œuvre du plan directeur concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan directeur visé.*

3. *Le ministre transmet le projet de modification ponctuelle aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la modification ponctuelle projetée. Pour les plans directeurs régionaux, le projet de modification ponctuelle est transmis, le cas échéant, en même temps au syndicat de communes régional concerné pour avis.*

4. *Passé ce délai, le dossier avec ou sans les avis, est soumis par le ministre au Gouvernement en conseil.*

5. *Après délibération du Gouvernement en conseil, la modification ponctuelle est déclarée obligatoire par règlement grand-ducal et elle est publiée au Mémorial sous une forme appropriée. »*

Le Conseil d'Etat comprend l'utilité d'une procédure de modification simplifiée des plans directeurs régionaux ou sectoriels, chaque fois que le changement à prévoir n'a qu'une portée ponctuelle. Il propose cependant d'étendre la consultation prévue au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et de retenir pour le surplus les modalités procédurales qu'il a suggéré de retenir pour l'élaboration initiale desdits plans directeurs. Enfin, il suggère d'omettre le terme « révision » pour les grandes modifications, car ce terme est normalement réservé aux modifications de la Constitution. Le Conseil d'Etat suggère donc le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 11. *L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 10.** 1. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue aux articles 8 et 9 pour l'élaboration des plans directeurs.

Toutefois, les modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes (et aux syndicats de communes régionaux) concerné(e)s ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle pour en tenir compte.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Les responsables du Ministère proposent de ne pas retenir la proposition du Conseil d'Etat, car ils sont d'avis qu'il n'est pas opportun de requérir l'avis du Conseil supérieur pour les modifications ponctuelles, modifications qui ne remettent en aucun cas en question la philosophie et les généralités du plan directeur. Suite à un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident cependant de retenir le texte proposé par le Conseil d'Etat et d'étendre la consultation au Conseil supérieur. L'article se lira donc comme suit :

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 10.** 1. Les ~~plans directeurs régionaux et les~~ plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à **l'article 9.**

Toutefois, les modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Les projets de modification ponctuelle ~~d'un plan directeur régional ou~~ d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle pour en tenir compte.

Les modifications ponctuelles des ~~plans directeurs régionaux et~~ des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

2. Divers

Les projets de procès-verbal des réunions des 2 et 8 février (matin et après-midi) 2012 sont adoptés.

Luxembourg, le 5 mars 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden