



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 15 février 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
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, M. Paul Helming, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

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 ensuite l'examen des articles à partir de l'article 12 initial (nouvel article 13) du projet de loi.

Article 12 initial (nouvel article 13)

Cet article a pour objet d'insérer un nouvel article 10-1 dans la loi de 1999. Ce nouvel article 10-1 interdit l'adoption ou la modification de tout plan d'aménagement général communal qui s'avérerait contraire aux projets de plans directeurs régionaux ou sectoriels dès le moment où les communes auront été saisies pour avis des projets de plan afférents. En effet, étant donné que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois suivant la publication du projet de plan, il est nécessaire d'éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en œuvre d'un plan directeur impossible. L'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 12. – *Il est inséré un article 10-1, libellé comme suit :*

« Art. 10-1. – 1. *A partir de la communication d'un projet de plan directeur aux communes, conformément aux articles 8 et 9 de la présente loi, toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur est interdite. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée.*

2. Le ministre de l'Intérieur décide, sur avis de la commission d'aménagement, tel que prévu au Chapitre 4 du Titre 2 et au Chapitre 3 du Titre 3 de la loi révisée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, si les projets de plan d'aménagement général et les projets de modification ponctuelle de ces plans sont conformes aux projets de plan directeur. »

Le Conseil d'Etat rappelle que les plans d'aménagement généraux des communes font, en vertu de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'objet d'une approbation du ministre de l'Intérieur avant de pouvoir sortir leurs effets. Dans ce contexte, le ministre de l'Intérieur est tenu de vérifier la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. Le Conseil d'Etat estime donc que le contrôle effectué par le ministre de l'Intérieur apparaît comme assuré sans que la loi du 21 mai 1999 ait à prévoir de dispositions supplémentaires.

La Haute Corporation note cependant que l'article sous rubrique vise également l'hypothèse où le projet de plan directeur est engagé dans la procédure de consultation des communes et où une obligation de *standstill* s'avère nécessaire pour éviter toute incohérence pouvant survenir entre l'instrument communal à adopter et l'instrument étatique en projet. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le contenu de l'article 10-1 aurait bien mieux sa place, sous une forme modifiée, à l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il propose donc de renoncer à l'insertion de l'article 10-1 au profit d'un ajout à apporter à l'article 18, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui pourrait avoir la teneur suivante :

« ... ou se trouvent à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années à partir de la communication du projet aux communes. »

La modification en question comme touchant à une loi autre que celle visée par le projet de loi aura sa place à la fin de la loi en projet. La commission parlementaire décide de suivre cette proposition et de biffer l'article sous rubrique.

Article 13

Cet article a pour but de remplacer l'article 11 de la loi de 1999, afin de préciser le rôle, la nature juridique et la définition du plan d'occupation du sol comme instrument de planification.

A la lumière des expériences acquises en relation avec l'élaboration des plans d'occupation du sol adoptés sur base de la loi de 1999, il s'est avéré que la possibilité donnée par la loi actuelle de dispenser l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier pour certains terrains à l'intérieur d'un POS n'est pas sans poser des problèmes au niveau urbanistique. En effet, pour éviter qu'il existe à l'intérieur d'une agglomération une zone destinée à urbaniser qui ne tiendrait nullement compte de son environnement, le POS doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation, ainsi que l'intégration de ces terrains dans le tissu urbain existant.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe consacre la pratique bien établie de l'établissement des POS par un groupe de travail interministériel.

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

Art. 13.– *L'article 11 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 11.**– 1. *Un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée ou en interdisant ou en soumettant à une réglementation des affectations déterminées. Il indique les zones et arrête avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement découlant du but, conforme aux objectifs de la présente loi, du plan d'occupation du sol.*

2. *Conformément à l'article 26 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le plan d'occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable.*

3. *Pour les terrains ou ensembles de terrains visés au paragraphe précédent, le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol, ainsi que l'intégration urbanistique de ces terrains ou ensembles de terrains dans le tissu urbain existant.*

4. *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. »*

Le Conseil d'Etat émet les commentaires suivants à propos de cet article :

- selon lui, le recours à un plan d'occupation du sol ne fait de sens que si celui-ci prime conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi de 1999. Or, la teneur qu'il est prévu de donner au paragraphe 2 de l'article 11 de la loi de 1999 n'assure pas cette primauté du POS dès lors que celui-ci ne pourrait que « définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable ». Le Conseil d'Etat estime donc que le texte proposé n'est pas en ligne avec les dispositions de l'article 19 précité qui règle en outre à suffisance de droit la primauté du POS tant sur les plans d'aménagement général des communes que sur leurs plans d'aménagement particulier. Il propose donc de faire abstraction du paragraphe 2 ;
- il recommande d'aligner les critères de définition du POS repris aux paragraphes 1er et 3 sur ceux résultant des articles 25 et 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 ;
- il estime qu'il convient d'associer les communes territorialement concernées à l'élaboration du POS.

Compte tenu de ces remarques, la Haute Corporation propose de libeller comme suit l'article sous rubrique :

Art. 13. *L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 11. 1.** *Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. »

Suite à une question afférente, Monsieur le Ministre fait savoir que le degré de précision des plans d'occupation du sol équivaldra à celui retenu par la loi précitée du 19 juillet 2004 pour les plans d'aménagement particulier communaux. En effet, c'est seulement sous cette condition que le plan d'occupation du sol pourra pour une aire déterminée s'appliquer en lieu et place du plan d'aménagement particulier de la ou des communes territorialement concernées.

Un membre de la commission parlementaire remarque que, dans le texte du projet de loi, il est fait abstraction du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi de 1999. Cet alinéa était libellé comme suit : « *Le plan d'occupation du sol est élaboré en conformité avec les options du programme directeur, précisées soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel.* ». Plusieurs membres de la Commission sont d'avis que cet alinéa devrait être maintenu.

Les responsables du Ministère estiment quant à eux que la formulation proposée par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 1^{er} remplace utilement cet alinéa. Ce texte dispose en effet que le POS « *indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi* ». De l'avis des auteurs du projet, cette formulation est satisfaisante et devrait, par conséquent, être retenue.

Monsieur le Ministre fait en outre valoir qu'il est évident que, si un plan directeur sectoriel existe, le POS ne peut pas être contraire à ce plan sectoriel existant et doit en outre respecter le concept du programme directeur. Pourtant, il dit craindre que, si le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi de 1999 était interprété de manière très restrictive, il pourrait signifier que lorsque le programme directeur ne mentionne pas un certain type d'infrastructure, il devient impossible de d'élaborer un POS afférent à cette infrastructure. Ainsi, par exemple, étant donné qu'il n'existe pas de plan directeur sectoriel « Aéroports », il pourrait être impossible d'élaborer un plan d'occupation du sol « Aéroport ». Or, il existe des infrastructures nationales qui doivent être implantées et qui doivent être imposées dans l'intérêt public (par exemple, des prisons).

Si les membres de la commission parlementaire comprennent le souci exprimé par Monsieur le Ministre, ils sont pourtant d'avis que l'expression « *en conformité avec les objectifs de la présente loi* » est trop vague. Ils souhaitent maintenir l'alinéa, sous réserve de modification, afin de s'assurer que, lorsque qu'un plan directeur sectoriel existe, il devra être respecté lors de l'élaboration d'un POS. Au terme d'un échange de vues, il est finalement retenu de rédiger la phrase suivante : « *Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux*

orientations du programme directeur précisées le cas échéant par un plan directeur sectoriel. »

Pour ce qui est de la teneur du paragraphe 4 initial de l'article sous rubrique (paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat), les membres de la commission se demandent s'il convient de suivre le libellé proposé par la Haute Corporation et donc d'inclure les communes concernées dans le groupe de travail ou s'il convient plutôt de retenir le texte initial des auteurs du projet de loi. Une troisième option pourrait être celle de tout simplement biffer ce paragraphe : en effet, Monsieur le Ministre est d'avis que, de toute façon, il est évident que la ou les communes concernées sont consultées avant l'élaboration d'un POS. Après un bref échange de vues, les membres de la Commission décident, dans un souci de transparence, de reprendre le libellé déjà retenu à l'endroit de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la loi de 1999 et d'ajouter la phrase suivante : « *Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis* ». Ainsi, le paragraphe 3 de l'article sous rubrique se lira : « *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.*** »

Au regard de ce qui précède, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 13. *L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 11.** *1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux orientations du programme directeur, précisées, le cas échéant, par un plan directeur sectoriel.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

*3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.** »*

Article 14

Cet article a pour objet de remplacer l'article 12 de la loi de 1999 et d'abandonner l'exigence procédurale actuelle qui consiste dans une consultation des autorités locales préalable à l'enquête publique. En effet, dans la pratique, il s'est avéré difficile, voire impossible, pour les collèges échevinaux de prendre une position circonstanciée au sujet d'un plan d'occupation du sol à un moment, où le ministère initiateur ne dispose pas encore lui-même d'un projet de plan. Ainsi, les informations transmises aux communes ne peuvent être que très sommaires, ce qui risque de créer des incompréhensions et des insatisfactions. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer l'exigence de cette prise de position. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 14. – *L'article 12 est remplacé par le texte suivant :*

« *Dès la décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées de l'intention du Gouvernement, de l'objet général du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement.* »

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la simplification procédurale envisagée par l'article sous rubrique, qu'il suggère cependant de libeller comme suit :

Art. 14. *L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. »

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 15

Cet article modifie l'article 13 de la loi de 1999 qui concerne la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol. Cette procédure est légèrement modifiée dans un souci de simplification administrative en supprimant l'intervention du comité interministériel au profit du conseil supérieur. Ainsi, il existe un parallélisme de la procédure pour tous les instruments de planification en matière d'aménagement du territoire. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 15.– *L'article 13 est modifié comme suit :*

1° Dans le paragraphe 1 seule la disposition „Les communes touchées par les plans que le Gouvernement envisage de déclarer obligatoires en vertu de l'article 14 doivent recevoir communication des projets afférents pour enquête publique“ subsiste.

2° Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:

„6. Dans un délai d'un mois, le ministre de l'Intérieur transmet au ministre les observations et les avis visés à l'alinéa précédent en y joignant ses propres observations.“

3° Il est inséré un paragraphe 6bis libellé comme suit:

„6bis. Avec la communication du projet de plan aux communes concernées, les projets de plans d'occupation du sol sont soumis au conseil supérieur pour avis. Le conseil supérieur transmet son avis dans un délai de trois mois à partir de sa saisine au ministre.“

4° Il est inséré un paragraphe 6ter libellé comme suit:

„6ter. Passés les délais prévus au présent article, le ministre transmet l'ensemble du dossier avec ou sans les avis y afférents et le cas échéant avec ses propres propositions au Gouvernement en conseil pour approbation.“

5° Au paragraphe 7, le terme „faute“ est remplacé par „en cas de manquement“ et les termes „prévus à l'alinéa précédent du“ sont remplacés par le terme „au“.

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

- il suggère d'aligner le libellé du paragraphe 6ter nouveau sur la rédaction qu'il a proposée au sujet des articles 6, 8, 9 et 10 du projet de loi ;
- il s'interroge encore sur l'opportunité du maintien de la mise en demeure prévue au paragraphe 7 qui risque notamment d'allonger indûment la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol ;
- il propose de renoncer à l'insertion des paragraphes 6bis et 6ter dont le contenu aura avantage à faire l'objet d'alinéas 2 et 3 nouveaux du paragraphe 6 ;
- il propose de rapprocher la rédaction du paragraphe 7 de celle de l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 14. (1) *Le paragraphe 1er de l'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique. »

(2) *La première phrase du paragraphe 2 dudit article 13 est remplacée par le texte suivant :*

« Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. »

(3) *Le paragraphe 6 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant :*

« 6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol en vue d'en tenir compte. »

(4) *L'alinéa 1 du paragraphe 7 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant :*

« En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination. »

Suite à une remarque afférente, Monsieur le Rapporteur se chargera de vérifier si le texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 est plus précis pour ce qui concerne le début du délai de 30 jours. Pour le reste, la commission parlementaire adopte la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

2. Divers

Les membres de la Commission passent en revue les dates des prochaines réunions. Monsieur le Président signale que la réunion du 14 mars prochain devra éventuellement être reportée. Le cas échéant, de nouvelles dates seront fixées au cours de la même semaine afin, notamment, de poursuivre l'instruction du projet de loi n°6124.

Luxembourg, le 5 mars 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden