N° 4486⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement des communes

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(25.11.2003)

Par dépêche du 21 novembre 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'un certain nombre d'amendements au projet de loi concernant, selon son nouveau libellé, le développement urbain et l'aménagement communal.

Les amendements, élaborés par le ministre de l'Intérieur, étaient accompagnés d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du texte coordonné du projet de loi amendé.

L'amendement, intitulé „Corrigendum“ relatif à l'article 100 du projet de loi, n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat (cf. *doc. parl. 4486^{3A}, sess. ord. 2002-2003*).

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'après l'exposé des motifs, le projet amendé sous avis „maintient dans ses grandes lignes l'économie de la loi du 12 juin 1937“. Et les auteurs, en se référant au rapport de la Commission de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire de la Chambre des députés relatif au projet de loi portant réforme de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et plus particulièrement à la notion même d'aménagement du territoire y explicitée, de proposer cinq modifications ou adaptations principales au projet de loi initial pour tenir compte à la fois des observations et autres développements exposés par le Conseil d'Etat dans ses avis des 12 juillet 1996 et 14 juillet 2000 et des dernières tendances et évolutions en matière d'urbanisme et d'aménagement (cf. *doc. parl. No 3767¹, sess. ord. 1995-1996; doc. parl. No 3739¹⁴, sess. ord. 1998-1999 et doc. parl. No 4486¹, sess. ord. 1999-2000*).

Le Conseil d'Etat marque d'ores et déjà son accord avec ces adaptations pour y revenir de façon plus exhaustive dans le cadre des développements ultérieurs du présent avis. Il félicite par ailleurs les auteurs d'avoir souligné par le contenu et la structure même du texte sous avis le lien organique étroit entre la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et le projet de loi sous rubrique. Ce lien, il est vrai, est de nature à faciliter, le cas échéant, dans un avenir plus ou moins proche l'unification de la réglementation visant tant le niveau national et régional que communal ou local en matière d'aménagement et d'urbanisme. Cette loi unique présenterait, il est vrai, de nombreux avantages que le Conseil d'Etat a itérativement exposés dans ses avis concernant l'aménagement du territoire, d'une part, et l'aménagement communal, d'autre part.

Ainsi le Conseil d'Etat avait-il remarqué dans le cadre de l'aménagement général du territoire que „Si les principales options d'aménagement sont nécessairement prises au niveau national pour se concrétiser par après dans des plans régionaux et communaux, rien ne s'oppose à ce que les autorités locales y soient associées sous une forme ou une autre. En effet, cette démarche ne doit et ne peut être exclusive ou à sens unique en matière d'aménagement du territoire vu le caractère évolutif de ces problèmes. Au contraire, la solution des problèmes de planification ne peut se faire que dans le cadre d'une interaction permanente entre le niveau national et communal ou local, cadre que pourrait bien constituer le comité régional“ (cf. *doc. parl. 3767⁷, sess. ord. 1995-1996*). Il estime donc que cette inter-

action permanente devrait encore s'exprimer par le biais de la commission d'aménagement, dont il faudrait en conséquence revoir ou préciser les attributions, la composition et le fonctionnement surtout. Aussi cette mission ne saurait-elle se borner à l'avenir au seul niveau communal en avisant les projets d'aménagement généraux, particuliers, de lotissement ou de morcellement du point de vue technique et juridique, mais elle devrait analyser prioritairement les projets lui soumis quant à leurs répercussions et interconnexions éventuelles sur le niveau national, régional et communal aux fins d'assurer leur mise en œuvre, voire leur maintien.

Cette nouvelle mission apparaît d'autant plus importante au Conseil d'Etat que le développement spatial futur du pays réclame un concept global intégrant divers secteurs dont notamment l'espace, les transports et la protection de la nature et des paysages. Un tel concept intégratif, appelé en abrégé „IVL“, existe et est sur le point d'être mis en œuvre („*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept*“). Qui d'autre que la commission d'aménagement auprès du ministère de l'Intérieur sera mieux outillé pour garantir l'intégration optimale de ce concept dans les plans communaux?

Ce concept intégratif (IVL) entraîne nécessairement d'autres mesures conséquentes en matière d'urbanisme et d'aménagement des communes. Les auteurs du projet ont tenu compte de cette nouvelle évolution en y adaptant les mesures d'exécution des plans d'aménagement: notamment les zones de développement, les zones à restructurer, les réserves foncières, le remembrement urbain, le droit de préemption, l'emphytéose et l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Conseil d'Etat, tout en approuvant la démarche des auteurs, doute de l'opportunité et surtout de l'efficacité de certaines de ces mesures. A défaut d'être accompagnées d'autres mesures, il est vrai, tels les mesures fiscales, la réforme du droit de propriété et surtout un changement de mentalités, elles ne seront guère contraignantes. Bien au contraire, leur rigidité et leur publicité ne risquent-elles pas de compromettre la maîtrise foncière des communes, expressément visée par les auteurs, en favorisant la spéculation immobilière?

Le Conseil d'Etat ne partage pas dans ce contexte l'optimisme affiché par les auteurs du projet quant à l'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, les autorités communales n'ont que très rarement, sinon pas du tout utilisé dans le passé ce moyen pour asseoir leur maîtrise foncière. Aussi le Conseil d'Etat se demande-t-il s'il ne faudrait pas faire abstraction de mesures que l'on sait inappliquées ou inapplicables dès leur mise en vigueur. En aucun cas, les communes ne sauraient et ne pourraient recourir à cette procédure exceptionnelle au nom et au profit d'un promoteur privé à l'instar des dispositions sous avis.

De même, tout en étant convaincu de la nécessité impérieuse pour les communes de créer des réserves foncières, le Conseil d'Etat est cependant à se demander si celles-ci disposent finalement des moyens financiers et autres appropriés pour pouvoir gérer correctement le concept intégratif au niveau local. En effet, ce concept prévoyant entre autres le développement soutenu de centres d'attraction, il faut d'ores et déjà redouter que les communes, seules en face des acteurs et autres promoteurs du secteur privé, ne soient à même de défendre l'intérêt public en l'espèce.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il que dans le cadre de l'aménagement général du territoire s'impose, à l'instar des pays voisins, la création d'un établissement public chargé de la gestion des réserves foncières à créer au profit de l'Etat et des communes en lui conférant la capacité d'acquérir, de vendre et d'échanger des terrains aux fins de maîtriser et de diriger le développement spatial futur du pays et partant des communes dans le cadre dudit concept intégratif.

C'est à ce prix seulement que les nouvelles dispositions permettront de mener une nouvelle politique en matière d'habitat et de logement et d'aménagement basée sur le développement durable en tenant compte à la fois de l'évolution démographique et de la disponibilité des terrains à bâtir ainsi que des options prises dans le cadre du concept intégratif.

Le Conseil d'Etat doit féliciter dans ce contexte les auteurs du projet de loi pour avoir fourni une définition de la notion du développement durable, notion employée à tort et à travers dans n'importe quel domaine. Si, d'après le rapport Bruntland, „Le développement durable satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins“, cette notion consiste pour les auteurs en matière d'aménagement communal et d'urbanisme à se poser la question suivante : „Comment garantir le niveau de vie et la compétitivité économique d'une région tout en réduisant la consommation d'énergie, des ressources naturelles et des surfaces non bâties?“

Toutefois le Conseil d'Etat, en présence du projet de révision de l'article 11 de la Constitution et surtout du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la

Chambre des députés („(7) L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel en vue d'assurer le développement durable de la société.“), estime que désormais il n'appartiendra plus au législateur d'arrêter la définition de ce qu'il faut entendre par „développement durable“, mais bien aux juges constitutionnels.

En effet, le Conseil d'Etat avait dans ce contexte précisé dans son avis complémentaire du 27 avril 1999 que:

„Par la référence „au développement durable de la société“ (en allemand: *Nachhaltigkeit*), on tend à ériger la protection de l'environnement en un droit supérieur aux droits économiques, sociaux et politiques, ce qui est juridiquement et politiquement plus que discutable. En effet, même la politique de l'environnement doit toujours se faire dans un consensus avec les buts économiques et sociaux que le pays se donne et les intérêts contraires existant entre ces différents droits doivent être tranchés dans un Etat démocratique par le pouvoir politique. Sur ce point, le Conseil d'Etat renvoie à l'ouvrage de *Rudolf Steinberg „Der ökologische Verfassungsstaat“* (Suhrkampverlag; voir notamment les pages 113 à 115) où l'auteur démontre l'inéluctable interdépendance entre les valeurs économiques, sociales, politiques et environnementales.

Le concept du développement durable en question, aux contours juridiques incertains, risque d'être source de grandes difficultés en cas d'interprétation par la Cour constitutionnelle. Sur ce point encore, est-il raisonnable d'énoncer comme règle fondamentale un concept dont personne ne connaît les tenants et aboutissants, mais dont la Cour constitutionnelle doit bien décider ce qu'en est le contenu? En l'espèce, on ne demande pas à une juridiction de procéder à un contrôle juridique, mais de donner une définition. La question se pose si, dans ces conditions, la Cour constitutionnelle n'établit pas finalement le contenu des normes, ce qui n'est pas son rôle. Ces considérations ne sont pas de nature théorique. Ainsi, le Conseil d'Etat a été amené à dire, dans son 5e avis complémentaire du 23 mars 1999 sur le projet de loi relatif aux établissements classés, à propos d'une disposition (en l'occurrence l'article 2):

„Cet article prévoit entre autres une définition de la notion de développement durable. (...) [Le] Conseil d'Etat doit émettre ses réserves les plus formelles à l'égard de cette disposition dans la mesure où la notion de développement durable serait inscrite dans la Constitution. Il appartiendra dès lors au juge constitutionnel de préciser ce qu'il faut entendre par cette notion selon le domaine concerné et non au législateur de prescrire une définition générale et uniforme. – Le législateur, il est vrai, pourrait arrêter une telle définition générale valable à l'égard de tous à défaut d'une disposition expresse afférente de la Constitution.“ (*Doc. parl. 3837A³*)

En inscrivant les dispositions en question dans la Constitution, ce seront les juges constitutionnels qui en fourniront en définitive la définition.

Finalement, il y a lieu d'observer que si divers traités ont adopté la norme en question, il appartiendra aux organes juridiques compétents, par exemple la Cour de justice des Communautés européennes pour autant que la matière figure au Traité CE d'en fournir une définition. Qu'en serait-il en effet en cas d'interprétation contradictoire entre notre Cour constitutionnelle et la Cour de justice des Communautés européennes à propos de la même matière?“ (*cf. doc. parl. No 3923B¹, sess. ord. 1998-1999*)

*

D'après les auteurs, les nouvelles dispositions „sont destinées à inciter les élus locaux à présenter et à expliquer la démarche politique qui oriente l'aménagement de leur territoire communal“. Aussi, pour atteindre ce but, proposent-ils de renforcer l'importance et les effets du plan d'aménagement communal en tant que „document réglementaire“ régissant l'occupation du sol au niveau communal. Cet acte réglementaire est le résultat d'une étude préalable analysant la situation existante pour arrêter les options à court, moyen et long termes conformément à celles prises au niveau régional et national, d'une part, et d'un rapport de présentation justifiant clairement les options définitivement arrêtées au niveau communal, d'autre part.

Les autorités communales se voient par ailleurs obligées de soumettre périodiquement le plan d'aménagement communal à un examen critique. Le Conseil d'Etat se demande cependant si le délai de six ans actuellement prévu est réaliste dans la mesure où il s'agit d'une démarche susceptible de conséquences assez lourdes, le cas échéant. En effet, cet examen peut entraîner des modifications, voire une

révision complète du plan d'aménagement, soumises à des procédures d'élaboration et d'approbation fort onéreuses et étalées dans le temps alors que le mandat des élus est limité à six ans.

Le Conseil d'Etat, tout en estimant cet examen critique périodique indiqué et indispensable, propose d'obliger le collège des bourgmestre et échevins à soumettre pendant la durée de son mandat au conseil communal un rapport faisant l'inventaire de la situation locale en matière d'urbanisme et d'aménagement communal. Ce rapport sera discuté par le conseil communal qui décidera des suites éventuelles à y réserver: statu quo, modifications, voire révision. Ce faisant, l'on soulignerait l'aspect politique également important en la matière.

*

Le projet sous avis établit une hiérarchie claire et précise entre les différents instruments de planification qui existent au niveau communal. Cette hiérarchie se caractérise par le degré de précision ou échelle des divers plans et de leur contenu respectif. Le Conseil d'Etat, tout en approuvant la démarche des auteurs, renvoie à ses développements détaillés afférents exposés à ce sujet dans ses avis antérieurs.

*

L'allégement, l'harmonisation et la précision des procédures d'élaboration et d'approbation des divers plans d'aménagement étaient indiqués d'après les auteurs du projet. Il s'agit non seulement des projets d'aménagement, tant général que particulier, mais encore des projets de lotissement et de morcellement ainsi que du remembrement urbain et de la rectification des limites. Ainsi, désormais les projets seront approuvés de suite après le vote provisoire du conseil communal, à défaut de réclamations pendant la période de publication. D'autre part, des délais fixes et réalistes garantissent une prompt évacuation des dossiers.

De même, les projets d'aménagement particulier, projets de lotissement et de morcellement conformes au plan d'aménagement général, parties graphique et écrite, sont approuvés par le conseil communal sous l'autorité du ministre, sans aucune publication. Cette publication s'avère absolument nécessaire lorsque ces projets sont contraires au plan d'aménagement général ou se proposent d'en modifier certaines dispositions. Ces projets, enfin, sont publiés de la même manière que les autres règlements de police communale conformément à l'article 82 de la loi communale.

Le Conseil d'Etat voudrait dans cet ordre d'idées relever un problème auquel les communes se trouvent confrontées lors de l'approbation de leur plan d'aménagement général, de ses modifications importantes et révisions ultérieures, voire au cours d'un procès où la communication de la partie graphique de ce document est demandée. En effet, ce plan constituant une pièce ou un document unique, les communes concernées se trouvent sans document légal de référence pendant une période plus ou moins longue, situation peu propice à l'évacuation d'autres dossiers concernant l'aménagement et l'urbanisme communal.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il faut remédier à une telle situation génératrice d'insécurité juridique, soit en envisageant des expéditions conformes à l'original, soit en soumettant au ministre compétent régulièrement des mises à jour.

*

Le Conseil d'Etat a pris acte de ce que le texte sous avis a introduit un recours contentieux contre des décisions prises en exécution de certains de ses articles seulement (cf. articles 20, 32 et 37). Les auteurs entendent ainsi instaurer un recours de pleine juridiction en matière d'aménagement communal et d'urbanisme.

Cette démarche n'est pas sans susciter certaines critiques de la part du Conseil d'Etat.

Le recours contentieux proposé par les auteurs ne vise que certaines hypothèses, tout à fait spécifiques il est vrai, prévues par la future loi. Il s'agit des interdictions pouvant frapper les immeubles pendant la période d'élaboration d'un plan d'aménagement général et d'un plan d'aménagement particulier ainsi que l'autorisation de construire proprement dite. Le recours contentieux ne vise pas les autres décisions susceptibles d'être prises par les autorités compétentes en exécution de la future loi. Or, si l'on préconise en la matière le recours en réformation, ce dernier ne devrait-il pas s'appliquer sans aucune distinction à toutes les décisions prises en vertu de la future loi?

D'autre part, la démarche des auteurs ne facilite guère les choses en l'espèce, dans la mesure où certaines dispositions relevant de la procédure administrative non contentieuse risquent d'intervenir notamment en ce qui concerne l'autorisation de bâtir.

De même, la diversité des délais retenus variant en fonction de la spécificité des hypothèses en cause n'est guère faite pour instaurer la sérénité parmi les administrés. Aussi, dans l'intérêt de la sécurité juridique, un délai uniforme est-il indiqué en matière d'urbanisme et d'aménagement communal.

Pour les raisons ci-dessus, le Conseil d'Etat est quant à lui nettement en faveur du maintien du droit commun que constituent les articles 2(1) et 4(1) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Ainsi l'article 2(1) précise-t-il que „le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou de formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements“. L'article 4(1), pour sa part, expose que „dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif“.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à remarquer que le dernier alinéa de l'article 37 ne tient nullement compte des développements exhaustifs du commentaire des articles y afférent.

*

L'article 35 du projet de loi amendé sous avis prévoit que la réalisation ou l'exécution d'un plan d'aménagement particulier peut être subordonnée à l'élaboration préalable d'une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et l'environnement humain. Cette étude d'impact est décidée par le conseil communal.

Le Conseil d'Etat doit émettre ses réserves les plus formelles à l'encontre d'une telle disposition génératrice de problèmes parfois inextricables, à défaut d'une modification ou adaptation de la législation sur les établissements classés.

Il en est ainsi en premier lieu de l'autorité compétente appelée à statuer en l'espèce. La loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés confie au bourgmestre le pouvoir d'accorder l'autorisation aux établissements de la classe 2. Il appartiendrait également au bourgmestre d'ordonner éventuellement une telle étude d'impact. Le texte sous avis, au contraire, précise à bon droit que le conseil communal peut faire procéder à une telle étude, ce dernier étant par ailleurs la seule autorité compétente en matière d'aménagement communal et d'urbanisme.

Il faut, d'autre part, remarquer qu'actuellement la prédite loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ne confie cette mission (études d'impact) qu'aux seuls ministres de l'Environnement et du Travail pour les seuls établissements figurant à la classe 1.

De même, ni le règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés, ni le règlement grand-ducal du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité ne rangent le plan d'aménagement général ou particulier parmi les établissements classés soumis d'office ou susceptibles d'être soumis à une telle étude d'impact.

Le Conseil d'Etat estime que c'est à bon droit que le législateur n'a pas envisagé une telle hypothèse, le plan d'aménagement particulier ne pouvant être concerné que par les établissements classés susceptibles ou prévus d'y être implantés. Or, lors d'une telle implantation, il appartiendra aux autorités compétentes, ministres ou bourgmestres, de prendre les mesures nécessaires conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Point n'est donc besoin de soumettre le plan d'aménagement particulier à une étude d'impact préalable pour ignorer lors de son élaboration la nature, l'importance et l'envergure des établissements susceptibles d'y être implantés. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de faire abstraction d'une telle disposition.

*

Le projet de loi sous avis prévoit, pour les travaux nécessaires à la mise en œuvre du plan d'aménagement général et plus particulièrement pour les travaux de voirie et d'équipements publics, la

possibilité d'un préfinancement de la part des communes. Cette disposition, prévue à l'article 24, est en contradiction, du moins partielle, avec l'article 23 du même texte qui précise entre autres que l'exécution de ces travaux „est autorisée ou réalisée par l'administration communale“. Cette formule (autorisation) laisse présumer que ces travaux ne sont pas nécessairement exécutés par la commune, mais bien par le promoteur ou lotisseur sous le contrôle et la surveillance des services techniques communaux, les dépenses y relatives étant finalement assumées soit par le promoteur ou lotisseur, soit par les propriétaires.

En cette hypothèse, le Conseil d'Etat estime que la commune concernée devrait veiller à ce que les propriétaires des fonds ne soient pas doublement taxés en payant ces frais à la fois au promoteur ou lotisseur à l'acquisition des fonds comme faisant partie du prix d'achat et à la commune sous la forme d'une taxe d'infrastructure ou d'équipement.

Le Conseil d'Etat s'interroge dans le même contexte pourquoi les auteurs du projet se sont prononcés en faveur du seul cadre rigide d'un règlement communal. Il estime qu'il y a lieu de retenir également la voie conventionnelle en l'espèce, plus souple et facilement adaptable aux situations de fait et surtout aux besoins spécifiques de la commune, quitte à se baser sur des principes ou règles généraux arrêtés par un règlement communal.

Enfin, le Conseil d'Etat, tout en appréciant la création de zones de développement et de zones à restructurer dans le cadre de l'aménagement communal et du développement urbain, est à se demander s'il ne faut pas en revoir les modalités d'exécution et notamment l'opportunité de certains délais impartis aux propriétaires concernés. Ces délais sont-ils réalistes? Le Conseil d'Etat estime que les conventions prévues par la future loi pourraient remédier au caractère trop rigide prévu par les dispositions sous avis. En effet, l'autorité communale ne saurait et ne pourrait atteindre les objectifs prévus par la future loi contre les habitants concernés. L'aménagement communal et le développement urbain ne peuvent se réaliser qu'avec le concours et la collaboration de ces mêmes habitants.

*

Le titre 5 du projet de loi amendé a pour objet le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. En effet, l'article 38 traite du contenu de ce règlement. D'après les auteurs, „L'ambition de l'article 38 est de rétablir le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en sa vocation originale, à savoir un document technique autonome, à caractère réglementaire, visant à assurer la sécurité, la salubrité et la solidité des constructions et aménagements. La rédaction d'un tel règlement implique, tant du point de vue juridique que du point de vue technique, la solution de nombreux problèmes délicats, dépassant les capacités techniques de la plupart des communes, tandis que l'intérêt général postule une coordination suffisante de ces règles au niveau national, coordination qui incombe naturellement à l'autorité responsable de la sauvegarde de l'intérêt général, de sorte qu'il est apparu nécessaire de confier l'élaboration d'un tel règlement à l'autorité centrale“.

Et ceux-ci de continuer à remarquer que „Le règlement enfin précisera la procédure – unifiée au niveau national – à observer pour l'obtention des permis de bâtir, pour l'aménagement des chantiers ainsi que pour la démolition imposée des constructions menaçant ruine“.

Pour conclure enfin que „Les mesures prescrites relèvent cependant des pouvoirs de police administrative générale dont certains textes généraux investissent certaines autorités administratives et notamment les autorités communales. Les principales de ces dispositions sont: l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, les articles 1er et 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique et, enfin, l'article 29 de la loi communale.“

Néanmoins, pour garantir l'uniformité et la généralité des mesures devant garantir la sécurité, la salubrité et la solidité des constructions et aménagements préventives pour l'ensemble du pays, tout en ménageant l'autonomie communale et les prérogatives – et responsabilités – des autorités locales qui demeurent pleines et entières, les auteurs ont retenu la solution d'un règlement grand-ducal qui imposera des normes minimales, les autorités communales compétentes étant libres d'aller au-delà et de prescrire des normes plus strictes.

En tout état de cause, la voie choisie aura pour avantage de garantir au niveau de l'ensemble du pays un niveau de sécurité minimal, et de prévoir des procédures uniformisées“.

Le Conseil d'Etat déduit des développements ci-avant que le principal souci, voire l'intention des mêmes auteurs a été d'édicter un règlement-type communal sur les bâtisses dont devraient désormais se

munir toutes les communes du pays, introduisant ainsi des prescriptions uniformes en matière d'aménagement communal et d'urbanisme. Or, force est de constater que l'article 38 sous avis a une portée tout à fait différente dans la mesure où il attribue des domaines de la police communale au pouvoir central, ces domaines échappant à l'avenir à la compétence des autorités communales que sont en l'occurrence le conseil communal et le bourgmestre.

Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement à la version proposée de l'article 38. En effet, une atteinte à la police communale des bâtisses se heurte au principe de l'autonomie communale. Le Conseil d'Etat se prononce donc en faveur du maintien des attributions actuelles des autorités communales, aucune raison impérieuse ne plaidant en faveur du transfert de la police des bâtisses à l'autorité centrale. Par ailleurs, la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, ne fait que consacrer ledit principe (article 4, paragraphes 4 et 5).

Il estime, d'autre part, que les articles 52 à 57 de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes pourraient servir utilement comme modèle (uniformisation des règlements communaux sur les bâtisses), à condition de préciser les matières, la structure et l'agencement des règlements communaux par un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant à sa proposition de texte, trouve qu'un tel règlement-type pourrait être adressé aux communes dans le cadre d'une circulaire ministérielle y relative.

*

Le titre 7 du projet de loi se propose de conférer la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, des communes et de la carrière de l'ingénieur technicien communal. Le Conseil d'Etat s'est itérativement prononcé dans le passé contre de telles dispositions dérogatoires au droit commun aux fins d'éviter une véritable inflation de titulaires nouveaux en l'espèce. Quant aux dispositions sous avis, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement pour plusieurs raisons.

Ainsi, les auteurs du projet de loi amendé entendent confier cette qualité non à des fonctionnaires relevant d'administrations publiques techniques (Administration de l'environnement, Inspection du travail et des mines), mais à des fonctionnaires faisant partie de l'administration gouvernementale même (ministère de l'Intérieur). Ces fonctionnaires, ayant par ailleurs la qualité de conseiller de Gouvernement, vont ainsi cumuler leurs fonctions purement administratives avec les nouvelles fonctions. Ces fonctionnaires, ayant par ailleurs la qualité de conseiller de Gouvernement, vont ainsi cumuler des fonctions relevant du domaine exécutif avec des fonctions relevant du domaine judiciaire. Ce cumul dans le chef de fonctionnaires subordonnés au ministre risque à l'occasion d'inhiber, voire même de paralyser le pouvoir tutélaire, hiérarchique et disciplinaire de ce dernier.

Quant au niveau communal, la solution préconisée par les auteurs du projet est tout simplement inacceptable pour le Conseil d'Etat. Il s'agira, en effet, de faire contrôler le bourgmestre qui est seul responsable de la police des bâtisses, par un agent subordonné soumis à ses ordres auquel les auteurs entendent conférer la qualité d'officier de police judiciaire, qualité que le législateur vient de retirer récemment aux mêmes bourgmestres.

D'autre part, le Conseil d'Etat estime que la plus grande partie de ces dispositions ayant pris pour modèle la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, ne sont pas applicables *mutatis mutandis* en matière d'aménagement communal et d'urbanisme, matière de nature tout à fait différente. Il voudrait dans ce contexte souligner que les dispositions de l'article 108 du projet lui semblent également superfétatoires pour rentrer dans les pouvoirs de police généraux du bourgmestre. Aussi préconise-t-il un retour au droit commun et au maintien des dispositions afférentes de la loi de 1937, assez sévères par ailleurs.

*

D'après les dispositions modificatives du titre 8 du projet sous examen, les communes devront désormais, en fonction de l'importance de leur population respective, organiser un service technique communal occupant entre autres un architecte urbaniste. Le Conseil d'Etat, tout en entrevoyant l'opportunité d'une telle démarche, se demande cependant pourquoi les auteurs ne se sont pas référés pour l'ensemble de ces dispositions au niveau régional tel que prévu par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aména-

gement du territoire. Cette solution, tout en assurant un „service technique approprié“, serait moins onéreuse et dispendieuse pour les communes concernées. Aussi le Conseil d'Etat doit-il regretter que les auteurs n'ont pas eu le courage de développer ce modèle seulement esquissé par l'article 99ter.

L'on pourrait rattacher ces services techniques régionaux, comme par ailleurs d'autres services, aux commissariats de district dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement seraient à revoir en conséquence.

*

Compte tenu des développements qui précèdent et des remarques et autres observations qu'il fera lors de l'examen des divers articles, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi sous avis.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le document parlementaire *No 4486*³ relatif aux amendements gouvernementaux et le texte coordonné de la version amendée y joint ne font pas état d'un nouveau libellé de l'intitulé, proposé d'ailleurs par le Conseil d'Etat dans son avis du 14 juillet 2000. Il résulte toutefois de la lettre du 21 novembre 2002 par laquelle le Conseil d'Etat a été saisi de la version amendée sous examen que le Gouvernement a souhaité donner suite à l'avis du Conseil d'Etat du 14 juillet 2000 qui avait estimé que l'intitulé de la nouvelle loi, à l'instar de la loi belge, devrait associer à la notion de l'aménagement des communes celle de l'urbanisme, qui en constitue une partie intégrante bien que n'en recouvrant qu'un aspect spécifique, plus restreint il est vrai, à savoir les prescriptions dimensionnelles et l'aspect ou la forme architecturale des constructions existantes ou à implanter. De même, cet intitulé devrait souligner le caractère évolutif, dynamique et continu à la fois de l'urbanisme et de l'aménagement communal.

L'intitulé se lira donc comme suit:

„Projet de loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain“

TITRE 1er

Définitions

Article 1er

Le Conseil d'Etat, tout en estimant à l'instar des auteurs qu'il y a lieu de souligner les notions de développement et d'évolution propres à l'aménagement du territoire et l'urbanisme, propose de compléter ces notions par le facteur démographique, facteur primordial en cette matière.

De même, il renvoie quant au développement durable à ses observations et autres conclusions de la partie générale du présent avis. Ce renvoi vaut par ailleurs pour toutes les références du texte sous avis à cette notion.

Pour des raisons de clarté et de compréhension, le Conseil d'Etat recommande la teneur suivante:

„Art. 1er.– Définitions

(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources ci-dessous par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres des diverses parties du territoire communal, précise et reprend 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 déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

(2) On entend par développement urbain l'ensemble des objectifs, mesures et autres instruments nécessaires pour orienter et diriger l'évolution des localités et agglomérations en tenant compte de leurs ressources démographiques, écologiques, économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales qui en constituent le cadre général.“

Article 2

Le Conseil d'Etat s'oppose à une distinction, fort arbitraire d'ailleurs, entre la population active et la population résidente d'une commune. En effet, l'objectif à atteindre, c'est de garantir des conditions de vie optimales à tous les habitants d'une commune, quels que soient leur état, leur profession, leur âge, leur condition, ...

D'autre part, parmi les objectifs des points a) à e), nombreux sont les redites ou doubles emplois pour viser le seul et même but. Or, d'après le Conseil d'Etat, il faudra les éviter à tout prix pour des raisons de clarté et de compréhension. Il en est de même des termes „parcimonieux“ et „harmonieux“, termes très vagues générateurs de conflits ou litiges éventuels de par leur nature même, exigeant chaque fois une interprétation nécessairement différente selon les vues des acteurs en présence.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a eu erreur matérielle en l'occurrence dans la mesure où il faut mettre l'adjectif „publique“ au pluriel. En effet, la seule hygiène publique ne donne aucun sens au point sous avis.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il la teneur suivante pour les points a) à c) de l'article qui se liront comme suit:

- „a) l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en organisant sa mixité fonctionnelle et sa densification, tout en garantissant à la fois la qualité de vie des habitants et la qualité urbanistique des localités et agglomérations;
- b) le développement des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement indispensables y relatifs en garantissant, compte tenu de leurs spécificités respectives, la complémentarité des objectifs économiques, écologiques et sociaux de leur développement durable;
- c) le respect du patrimoine culturel naturel national et local ainsi que la sécurité, salubrité et hygiène publiques lors de la réalisation des objectifs ci-dessus.“

Les points d) et e) tels que proposés par les auteurs du projet sont intégrés dans les points a) à c), de sorte qu'on peut en faire abstraction.

TITRE 2

Les organes compétents

Article 3

Le début du paragraphe 1er se lira comme suit:

„(1) L'aménagement communal et le développement urbain sont de ...“

Les auteurs du projet amendé sous avis n'ont que partiellement suivi la proposition de texte du Conseil d'Etat émise dans son avis précité du 14 juillet 2000.

Toutefois, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra, en ce qui concerne le ministre de l'Intérieur, relever ses attributions spécifiques découlant, d'une part, de sa qualité d'autorité de tutelle et, d'autre part, de l'exécution de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Aussi propose-t-il le libellé suivant pour le paragraphe 2:

„(2) Le ministre de l'Intérieur, désigné ci-après par les termes „le ministre“, participe à cet aménagement en approuvant ou en refusant d'approuver les projets présentés par les communes et les particuliers.

De même, sans préjudice des attributions confiées par la loi à d'autres membres du Gouvernement, le ministre coordonne l'action des communes et du Gouvernement dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il peut à ces fins adresser des recommandations aux communes.“

Article 4

Le Conseil d'Etat estime, d'une part, que l'article sous avis est sujet à un réexamen vu ses développements y relatifs de la partie générale du présent avis. Ce réexamen concerne surtout les attributions et la composition de la commission d'aménagement.

D'autre part, le Conseil d'Etat se demande, bien que cette commission soit appelée à jouer dans l'avenir un rôle plus important en matière d'aménagement, si son président doit être nommé par le Grand-Duc. Il propose de faire abstraction de cette disposition.

Enfin, le Conseil d'Etat trouve que les alinéas 4, 5 et 6 de l'article tombent à la fois sous l'organisation, voire le fonctionnement de ladite commission qui feront, avec les attributions, l'objet d'un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat propose donc d'en faire abstraction dans le corps même de la nouvelle loi, dont il n'échet pas d'alourdir inutilement le texte.

TITRE 3

Le plan d'aménagement général

Article 5

Conformément à l'intitulé du chapitre 1er, il y a lieu de mettre le terme „définition“ au singulier et celui d'„objectifs“ au pluriel. Le Conseil d'Etat trouve par ailleurs qu'une modification purement rédactionnelle est indiquée. Aussi l'article se lira-t-il comme suit:

„Art. 5.– Définition

Le plan d'aménagement général d'une commune est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent également l'affectation et l'usage.

Ce plan, tant qu'il n'a pas fait l'objet de l'approbation définitive du ministre, est appelé „projet d'aménagement général“.

Article 6

Le Conseil d'Etat propose la teneur suivante:

„Art. 6.– Objectifs

Le plan d'aménagement général arrête la répartition et l'implantation des activités humaines dans les diverses zones du territoire communal aux fins de garantir le développement durable de la commune sur la base des objectifs définis à l'article 2.

Article 7

Le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat propose cependant de remanier le paragraphe 2 en s'inspirant de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement (*doc. parl. No 3215*). Aussi le premier alinéa de ce paragraphe aura-t-il la teneur suivante:

„Au sens de la présente loi, on entend par personne qualifiée, toute personne physique ou morale publique ou privée agréée, au vu de ses spécialisation, qualification et expérience avérées en matière d'urbanisme, par le ministre après avoir demandé l'avis de la commission d'aménagement.“

Quant à l'alinéa 4, point b) du paragraphe 2, le Conseil d'Etat trouve qu'il s'agit plutôt „d'orientation, voire de choix de développement“ que „d'options politiques“. De même, une stratégie ou un schéma de développement est basé, voire fondé sur ou s'inspire du contexte national et régional, mais ne se développe pas à partir du même contexte. Aussi propose-t-il les termes „basée sur ...“ ou „fondée sur ...“, voire „se référant au ...“ ou „s'inspirant du contexte national et régional de l'aménagement du territoire“.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'Etat est à se demander si „les étapes et modalités de la mise en œuvre du plan d'aménagement général“ et „les principales phases de réalisation du plan d'aménagement général“ ne constituent pas une seule et même chose. Il estime dès lors qu'il y a lieu d'éviter des doubles emplois en mentionnant uniquement la mise en œuvre du plan d'aménagement général soit dans son cadre même, soit dans celui du rapport de présentation.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Le Conseil d'Etat se demande comment procéder si la commission d'aménagement n'a pas émis son avis dans les six mois. Cette question lui semble indiquée dans la mesure où cet avis de nature essentiellement consultative ne saurait et ne pourrait inhiber l'action et surtout la décision des autorités communales.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il le libellé suivant:

„Art. 11.– Vote provisoire par le conseil communal

Le projet d'aménagement général est soumis avec l'avis de la commission d'aménagement au vote provisoire dans les six mois de la réception de l'avis par lettre recommandée avec avis de réception.

A défaut par la commission d'aménagement d'émettre son avis dans le délai prévu à l'article 10, le collège des bourgmestre et échevins peut passer au vote provisoire du projet d'aménagement général par le conseil communal.

Celui-ci peut adopter provisoirement ou refuser le projet d'aménagement général. Dans ce dernier cas, le ministre déclare le dossier clôturé.

Le conseil communal adopte le projet d'aménagement général, soit dans sa version originale, soit en y apportant des modifications proposées par la commission d'aménagement. En cas de modifications nouvelles, le collège des bourgmestre et échevins doit à nouveau solliciter l'avis de la commission d'aménagement et reprendre la procédure.“

Article 12

Le Conseil d'Etat estime que les deux délais de trente jours sont de nature à troubler l'administré. Aussi propose-t-il de réduire le délai de trente jours à quinze jours, le premier alinéa de l'article 12 se lisant donc comme suit:

„Dans les quinze jours qui suivent le vote provisoire du conseil communal, le projet est déposé avec la délibération du conseil communal pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Ce dépôt ...“

Articles 13 à 22

Sans observation, sauf en ce qui concerne le recours prévu à l'article 20. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à la partie générale du présent avis.

Article 23

Il convient de supprimer à l'alinéa 2 de l'article le terme „notamment“.

Article 24

Le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis pour proposer le libellé suivant pour le premier alinéa du paragraphe 1er:

„Les dépenses engendrées par les travaux de voirie et d'équipements publics préfinancées par la commune sont récupérées auprès des propriétaires concernés.“

Il en est de même de l'alinéa 4 de ce paragraphe.

TITRE 4

Le plan d'aménagement particulier

Article 25

Sans observation.

Article 26

Le Conseil d'Etat, tout en marquant son accord avec les prescriptions de cet article, entend cependant y apporter certaines précisions d'ordre rédactionnel et autre pour des raisons de clarté et de compréhension:

„Art. 26.– Principe

(1) Le plan d'aménagement particulier a pour objet d'exécuter le plan d'aménagement général, exception faite des terrains bénéficiant des dérogations prévues par l'article 27 ainsi que des terrains situés dans la zone verte telle qu'arrêtée par l'article 2, deuxième alinéa, de la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

(2) Le plan d'aménagement particulier peut également modifier ou compléter le plan d'aménagement général. Dans ce cas, ...“

Enfin, le Conseil d'Etat donne à considérer que si le projet de loi 4787 concernant entre autres la protection de la nature et des ressources naturelles, dont l'article 76 tend à abroger la loi modifiée du 11 août 1982, était voté avant le présent projet de loi, il faudra veiller à remplacer la référence faite à l'article 2 de l'ancienne loi.

Articles 27 et 28

Sans observation.

Article 29

Le Conseil d'Etat se demande comment „les étapes et modalités de la mise en œuvre du plan d'aménagement particulier“ peuvent faire l'objet d'un règlement grand-ducal. Les hypothèses visées ne devraient-elles plutôt faire l'objet d'une convention avec les propriétaires, les promoteurs ou autres lotisseurs à approuver par le conseil communal?

Article 30

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas eu erreur matérielle en l'espèce en ce qui concerne l'étude préparatoire prévue à l'alinéa 2 de l'article. Ne s'agit-il pas en réalité du rapport justifiant „l'initiative et les orientations fondamentales retenues“ de l'article 29, paragraphe 2?

En outre, il estime que les auteurs n'ont pas envisagé l'hypothèse de la conformité du plan d'aménagement particulier au plan d'aménagement général. En effet, dans cette hypothèse, faut-il encore engager la procédure d'approbation avec double vote (provisoire, définitif) et publicité afférente? Il ne faut pas oublier qu'on accorde, le cas échéant, trois voies de recours aux éventuels réclamants: une contre le plan d'aménagement général, une contre le plan d'aménagement particulier et une contre l'autorisation de bâtir conformément à la procédure administrative non contentieuse.

Le Conseil d'Etat estime que le texte sous avis est à revoir en fonction des observations ci-dessus.

Article 31

Sans observation, bien que le Conseil d'Etat préfère la version proposée dans son avis du 14 juillet 2000.

Article 32

Sans observation, sauf en ce qui concerne le recours contentieux y prévu. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à la partie générale du présent avis.

Articles 33 et 34

Sans observation.

Article 35

Le Conseil d'Etat, quant au paragraphe 3, renvoie à la partie générale du présent avis.

Article 36

Le Conseil d'Etat se demande si le délai d'un an est un délai réaliste. De toute façon, il estime qu'il devrait exister un certain parallélisme entre le délai de péremption et celui de reconduction ou de prolongation.

Article 37

Le Conseil d'Etat se demande si le délai d'un an est réaliste. Il en est de même de la prorogation.

Enfin, il recommande de faire abstraction du dernier alinéa et de s'en tenir au droit commun, voire aux prescriptions de la procédure administrative non contentieuse.

TITRE 5

Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites*Article 38*

Le Conseil d'Etat renvoie aux développements de la partie générale relatifs à l'article sous avis pour proposer d'arrêter la règle que désormais chaque commune doit disposer d'un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, en fixer le contenu et en garantir l'uniformité par un règlement grand-ducal précisant ses matières et ses structures.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de diviser le titre 5 en trois articles distincts de sorte que les articles suivants du projet seront décalés en conséquence.

L'article se lira comme suit:

„Art. 38.– Disposition générale

Chaque commune est tenue d'édicter, dans le cadre de son projet ou plan d'aménagement général, un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.“

Article 39 (nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Cet article aura la teneur suivante:

„Art. 39.– Contenu

Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites porte sur

1. la solidité, la sécurité, la commodité et la salubrité des constructions, logements et installations ainsi que de leurs abords;
2. les prescriptions dimensionnelles concernant l'implantation des constructions, logements et installations;
3. l'accès aux constructions, logements et installations et leur desserte par des équipements d'intérêt général concernant les distributions d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage, de télécommunications et d'évacuation des eaux résiduelles;
4. la conservation, la salubrité, la sécurité, la commodité de passage et la viabilité des voies publiques, de leurs accès et de leurs abords;
5. les conditions auxquelles doivent répondre les voies publiques en général et celles à construire par les particuliers quant au tracé, à l'emplacement, aux canalisations, à l'éclairage, à la circulation, aux places de stationnement et aux plantations;
6. les mesures à prendre du point de vue esthétique dans l'intérêt de la protection des agglomérations et des localités dans leur ensemble et des monuments et édifices isolés en particulier.

Le règlement contient des prescriptions relatives à l'éclairage naturel, à la ventilation, au chauffage, aux installations sanitaires et électriques, à la protection contre l'incendie des constructions, logements et installations ainsi qu'à la circulation et au stationnement.

Le règlement peut encore concerner tous les aménagements, constructions et installations au-dessus et en dessous du sol, les enseignes et publicités, les antennes, les canalisations, les clôtures, les dépôts, les plantations, les modifications au relief du sol ainsi que l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au stationnement des automobiles sur et en dehors de la voie publique.

Le règlement arrête la procédure à observer pour l'octroi de l'autorisation de bâtir, pour l'aménagement des chantiers et pour la démolition des bâtiments menaçant ruine.“

Article 40 (nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Cet article se lira comme suit:

„Art. 40.– Règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites

Un règlement grand-ducal précise les matières, la structure et l'agencement à respecter par le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.“

TITRE 6

Mesures d'exécution des plans d'aménagement

Articles 39 à 41 (41 à 43 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 42 (44 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de se référer sous le point b) aux chapitres 3, 4 et 5 du présent titre, ce dernier ne faisant pas état d'un chapitre 6.

Articles 43 à 57 (45 à 59 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 58 (60 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de réexaminer cet article à cause de sa rigidité. Ne faudrait-il pas prévoir la possibilité d'une convention avec le ou les propriétaires?

Le Conseil d'Etat propose donc de prévoir des délais de principe qu'il y a lieu d'observer, sauf convention contraire avec les propriétaires concernés.

Article 59 (61 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 60 (62 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit de l'article 58 (60 selon le Conseil d'Etat).

Articles 61 à 69 (63 à 71 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 70 (72 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour le premier alinéa de l'article:

„Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'au moins un cinquième des propriétaires des fonds à remembrer, soit à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.“

Articles 71 à 93 (73 à 95 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 94 (96 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'éviter à tout prix de telles hypothèses incompréhensibles et difficilement acceptables par les administrés.

Articles 95 à 102 (97 à 104 selon le Conseil d'Etat)

Ces dispositions ont pris pour modèle les articles 48 à 53 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le Conseil d'Etat n'a donc pas d'observations particulières à formuler à l'encontre de ces dispositions.

Toutefois, il a cru comprendre qu'il s'agit de dispositions permettant aux seuls responsables communaux de créer des réserves foncières dans l'intérêt du développement durable de leur commune. Aussi est-il d'avis que la référence au fonds de logement est superfétatoire (cf. article 99 du projet, article 101 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat estime enfin qu'en ce qui concerne l'article 102 du projet sous avis (article 104 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de faire abstraction d'une procédure d'expropriation d'utilité publique de la part de la commune au profit d'un promoteur. En effet, l'article 21 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique accorde cette faculté à tout particulier, sous réserve de l'observation de certaines conditions y précisées.

Articles 103 et 104 (105 et 106 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

TITRE 7

Dispositions pénales

Articles 105 à 109 (107 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a dû constater que l'article 109 („*Sanctions pénales*“) (article 107 selon le Conseil d'Etat) fait état de sanctions ou mesures administratives, d'une part, et d'amendes et sanctions pénales, d'autre part.

Aussi l'intitulé du titre 7 est-il à modifier comme suit:

„TITRE 7 – Dispositions pénales et mesures administratives“

Le Conseil d'Etat renvoie aux développements de la partie générale pour proposer la suppression pure et simple des articles 105 à 108 inclusivement. Il estime par ailleurs que la structure de l'article 109 (107 selon le Conseil d'Etat) devrait tenir compte du nouvel intitulé en inversant l'ordre des paragraphes dont il y a lieu de compléter le paragraphe 2 (1er selon le Conseil d'Etat) par les termes „généraux ou particuliers“.

L'article 109 (107 selon le Conseil d'Etat) se lira donc comme suit:

„Art. 107.– *Sanctions pénales et mesures administratives*

(1) Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir.

(2) Le juge peut ordonner la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux dans leur pristin état, aux frais des contrevenants. La commune ou, à son défaut, l'Etat peuvent se porter partie civile.

(3) La violation des procédures prévues au titre 3, chapitres 1er et 2 et au titre 4, chapitres 2 et 3 ainsi qu'aux articles 35, 36 et 37 du même titre 4 constitue une faute grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.“

TITRE 8

Dispositions transitoires et abrogatoires

Ce titre fait encore état de dispositions modificatives. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de traiter ces dispositions par des titres distincts:

TITRE 8

Dispositions transitoires (selon le Conseil d'Etat)

Article 110 (108 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne faut pas prévoir un délai dans lequel les communes doivent édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites conforme aux dispositions de la nouvelle loi (cf. paragraphe 3). Il propose de prévoir un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu à l'article 40 de la nouvelle loi.

TITRE 9

Dispositions modificatives (selon le Conseil d'Etat)

Article 112 (109 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

TITRE 10

Dispositions abrogatoires (selon le Conseil d'Etat)

Article 111 (110 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES