

N° 6023⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant

1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988,
2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales,
3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles,
4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(7.6.2011)

Par dépêche du 18 février 2011, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous objet, qui avait en date du 23 mars 2010 fait l'objet d'un premier avis du Conseil d'Etat. Ces amendements, au nombre de 44, ont été adoptés par la Commission parlementaire des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police. Aux amendements proprement dits était annexé un texte coordonné tenant compte des modifications proposées par la commission parlementaire et des propositions du Conseil d'Etat reprises par la commission.

Au titre des remarques préliminaires, la Commission parlementaire fait observer que les modifications purement rédactionnelles apportées au projet de loi et les changements de la numérotation des articles, y compris ceux auxquels il est renvoyé, ne sont pas autrement commentés.

Amendement 1

En omettant d'associer le ministre de l'Intérieur à l'exécution des missions des communes „[d'assurer] des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal“, l'amendement tient compte de la double opposition formelle que le Conseil d'Etat avait formulée à cet égard.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 2

Quant au principe, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'ajout d'un point c) visant de façon explicite une démarche fondée sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, les économies d'énergie et le recours aux formes d'énergie renouvelables parmi les missions communales en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

Comme l'utilisation des énergies renouvelables apparaît toutefois aux yeux du Conseil d'Etat comme une forme d'utilisation rationnelle de l'énergie, celui-ci suggère de mieux faire apparaître la finalité visée par le troisième élément du point c) en écrivant:

„c) une utilisation rationnelle de l'énergie et plus particulièrement des économies d'énergie et un recours accru aux énergies renouvelables;“.

Amendement 3

Le Conseil d'Etat note que le texte proposé par la commission parlementaire tient compte de ses deux oppositions formelles du 23 mars 2010.

Sur le plan rédactionnel, il propose de rédiger comme suit le début du dernier alinéa:

„Le mode de désignation des représentants-experts ...“.

Il a en outre constaté que le projet de règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement et de la cellule d'évaluation, et la désignation des représentants-experts, qui a par ailleurs été soumis à son avis le 28 mars 2011, prévoit à son article 12 l'indemnisation des experts externes que la commission et la cellule peuvent s'adjoindre.

Il rappelle à cet égard que l'indemnité des membres d'une commission, qu'ils soient membres effectifs ou experts adjoints à la commission, relève d'une matière réservée à la loi, et ce suivant une lecture combinée des articles 99 („Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale“) et 103 de la Constitution („Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi“).

Dans le cadre d'une matière réservée à la loi, une délégation au pouvoir réglementaire n'est possible que dans le cadre de l'article 32(3) de la Constitution („Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.“).

Il ne suffit dès lors pas qu'un règlement grand-ducal fixe le montant des indemnités des membres ou experts d'une commission, mais il est nécessaire que le principe de l'indemnisation soit arrêté préalablement dans la loi même.

Dans la mesure où la Chambre des députés sera d'accord avec l'approche des auteurs du règlement grand-ducal précité, il faudra compléter l'article 4 nouveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain par un alinéa complémentaire prévoyant le principe de ladite indemnisation. Cet alinéa, que le Conseil d'Etat propose d'insérer *in fine*, pourra être libellé comme suit:

„Les indemnités qui peuvent être allouées aux experts externes susceptibles d'être adjoints à la commission d'aménagement et à la cellule d'évaluation sont fixées par règlement grand-ducal.“

Amendements 4 et 5

Sans observation.

Amendement 6

Cet amendement a trait à la modification de l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission parlementaire n'évoque pas autrement la préoccupation du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 au sujet des questions d'application de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

La nouvelle mouture de l'article proposé par la commission résulte des nouvelles modalités de procédure résumées dans le graphique joint au commentaire des amendements 6 à 15. Aux termes de cette nouvelle procédure, le collège des bourgmestre et échevins qui a élaboré un projet d'aménagement communal n'en saisit plus en premier lieu la commission d'aménagement, mais soumet son projet directement au conseil communal qui y donne en première lecture son accord avant que soit entamée la phase consultative prévoyant parallèlement les avis de la commission d'aménagement et du département de l'Environnement, d'une part, et l'enquête publique, d'autre part.

Cette nouvelle approche est censée raccourcir les délais procéduraux actuels sans que cette réduction se fasse au détriment de la transparence ou de l'information, voire de l'association du public intéressé à la procédure. Le Conseil d'Etat n'a dès lors pas d'objection quant à la démarche prévue.

Quant au nouveau texte que la commission parlementaire propose de réserver à l'article 10, le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi le rapport sur les incidences environnementales doit être soumis au conseil communal, à l'état de projet. Selon la lecture qu'il fait des dispositions légales en cause, ledit rapport est établi sous la responsabilité du collège échevinal et soumis dans sa version définitive au conseil communal, ensemble avec le projet d'aménagement général. Le Conseil d'Etat

propose dès lors de parler non pas du „projet de rapport“ mais du „rapport sur les incidences environnementales ...“.

Le texte de l'alinéa 2 est fondé exclusivement sur l'hypothèse où, après avoir délibéré sur le projet d'aménagement général lui soumis par le collège échevinal, le conseil communal marque son accord avec ce projet permettant au collège échevinal d'engager la procédure consultative précitée. Or, qu'en est-il de l'hypothèse où le conseil communal rejeterait le projet lui présenté par le collège échevinal? Plutôt que de pouvoir dès lors entamer la procédure consultative, ce rejet conduira à l'obligation du collège échevinal de revoir sa copie. Dans ces conditions, ce ne sera que sur base d'une nouvelle délibération du conseil communal se déclarant d'accord avec le projet du collège échevinal que la procédure consultative pourra être entamée.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi de 2004, tel que proposé par la commission parlementaire, et d'y réserver le libellé suivant:

„Le conseil communal délibère sur le projet d'aménagement général; en cas de vote positif, le collège des bourgmestre et échevins procède aux consultations prévues aux articles 11 et 12.“

Amendement 7

Cet amendement a trait à la modification de l'article 11 de la loi de 2004 traitant de la consultation de la commission d'aménagement.

Le Conseil d'Etat note que le temps prévu pour émettre ledit avis est porté de 3 à 4 mois. La durée en question devra permettre à la commission d'aménagement de s'assurer de la prise de position du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, pour autant que cette prise de position soit requise.

Le texte de l'amendement ne donne pas lieu à observation, sauf à remplacer l'intitulé complet de la loi du 21 mai 1999 par les termes „loi précitée du 21 mai 1999“ alors que cette loi est déjà citée avec son intitulé complet à l'article 9, paragraphe 1er de la loi soumise à modification.

Amendement 8

Cet amendement règle les modalités de la consultation publique et modifie l'article 12 de la loi du 19 juillet 2004.

Il échet d'ajouter l'intitulé de l'article ainsi que la phrase introductive à l'instar de la forme retenue pour les autres modifications de la loi de 2004.

A l'alinéa 2, le Conseil d'Etat propose de se tenir à la chronologie de parution d'un quotidien qui doit avoir été imprimé avant de pouvoir être publié. Il propose d'échanger les termes afférents en écrivant „... dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg ...“.

Dans la deuxième phrase de l'alinéa 3, il propose pour des raisons logiques d'écrire „... mention des lieu, date et heure ...“. Par ailleurs, il estime indiqué que le communiqué de presse mentionne également le site électronique où est publié le résumé du projet d'aménagement général dont question à l'alinéa 2. Dans ces conditions, il échet de réserver la rédaction suivante à cette deuxième phrase de l'alinéa 3:

„La publication dans les quotidiens fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site électronique où est publié le résumé du projet d'aménagement général.“

Amendement 9

Dans son avis du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat avait préconisé d'aligner la procédure de réclamation prévue dans le cadre de l'établissement des plans d'aménagements communaux aux principes gouvernant la procédure administrative non contentieuse. Aux termes de l'article 9 du règlement grand-ducal du 9 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, „... l'autorité ... qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir. ... Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations. Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne“.

Les auteurs de l'amendement sous examen entendent modifier la procédure de réclamation du projet gouvernemental en introduisant au bénéfice des réclamants ayant présenté leurs doléances par écrit la possibilité de discuter celles-ci de vive voix avec le collège échevinal. Tout en saluant cette ouverture, le Conseil d'Etat aurait pourtant préféré aligner la procédure en question aux errements du règlement grand-ducal précité de 1979 en accordant aux personnes intéressées le droit de réclamer par écrit contre le projet d'aménagement, tout en leur permettant de remplacer la voie écrite par leur demande d'être entendus oralement. Le Conseil d'Etat conçoit en effet la simplification administrative également comme devant offrir aux administrés des procédures harmonisées et dès lors plus faciles à mémoriser. Aussi préférerait-il donner à l'alinéa 2 du nouvel article 13 de la loi de 2004 la rédaction suivante:

„Si les personnes souhaitant réclamer en font la demande auprès du secrétariat communal endéans le délai prévu à l'alinéa 1er, elles doivent être entendues par le collège des bourgmestre et échevins ou par le ou les fonctionnaires communaux que ce dernier aura désignés à ces fins.“

Amendement 10

Quant au fond, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le contenu qu'il est proposé de réserver au futur article 14 de la loi de 2004.

Quant à la forme, il estime que la rédaction des alinéas 2 et 3 pourrait être allégée.

Par voie de conséquence, il propose de réserver le libellé suivant aux alinéas en question:

„Au plus tard dans les trois mois à compter de l'échéance du délai prévu à l'article 11, alinéa 2, le conseil communal décide de l'approbation ou du rejet du projet d'aménagement général.

Il peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications qui soit sont proposées par la commission d'aménagement, soit répondent en tout ou en partie à l'avis émis par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, soit prennent en compte en tout ou en partie des observations et objections présentées.

Si le conseil communal entend apporter des modifications autres que celles visées à l'alinéa qui précède, il renvoie le dossier devant le collège des bourgmestre et échevins qui est tenu de recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants.“

Amendement 11

Par référence à sa proposition relative à l'amendement 9 et visant à rapprocher le droit de réclamation du futur article 13 de la loi de 2004 des règles applicables en matière de procédure administrative non contentieuse, le Conseil d'Etat propose de ne pas parler de „réclamation écrite“ à la fin de la première phrase du futur article 15, mais de se limiter au terme „réclamation“, sachant que le collège échevinal aura dû prendre soin de documenter les réclamations orales recueillies sous forme de procès-verbal de l'entrevue accordée au réclamant.

Quant au délai de trois mois à compter de la réception du dossier dont dispose le ministre pour approuver ou non le projet d'aménagement général, le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente reprise à l'endroit de l'amendement 43.

Amendement 12

Cet amendement prévoit d'adapter la procédure de réclamation devant le ministre de l'Intérieur aux modifications apportées à la procédure d'élaboration du projet d'aménagement général par les autorités communales dont question aux amendements qui précèdent.

Quant à l'alinéa 1er, le texte omet, contrairement à ce qui est prévu à l'amendement 9, de préciser si la forme écrite est exigée pour adresser des réclamations au ministre, ou si la forme orale est également permise.

Par analogie à sa proposition à l'endroit de l'amendement 9, le Conseil d'Etat donne la préférence à l'admissibilité des deux formes écrite et orale. A ces fins, il propose de compléter en conséquence l'alinéa sous examen.

L'alinéa 2 qui traite de la recevabilité des réclamations fait la distinction entre celles introduites par les personnes qui avaient déjà réclamé contre le projet de PAG pendant la phase consultative et celles dirigées contre les modifications apportées par le conseil communal lors de l'adoption du projet de PAG. Pour la première sorte de réclamations, l'alinéa 1er prévoit un délai de quinze jours à respecter

sous peine de forclusion, alors que pour la seconde sorte de réclamations un tel délai semble faire défaut. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'abandonner à l'alinéa 1er la référence audit délai et d'évoquer celui-ci à l'alinéa 2 en relation avec les deux genres de réclamations. Il y aura partant lieu de supprimer à l'alinéa 1er la fin de phrase „dans les quinze jours suivant la modification à l'article qui précède, sous peine de forclusion“. Le Conseil d'Etat estime encore que l'alinéa 1er ainsi modifié est redondant par rapport aux dispositions figurant à l'alinéa 2.

L'article 16 se lira dès lors comme suit:

„Art. 16. Réclamations contre le vote du conseil communal

Les observations et objections contre le projet d'aménagement général voté par le conseil communal doivent être présentées par écrit au ministre. Si toutefois les intéressés le demandent endéans le délai prévu à l'alinéa 2, ils doivent être entendus en personne par un délégué que le ministre a désigné à cet effet.

Sont recevables les réclamations des personnes qui ont introduit leurs observations et objections conformément à l'article 13 ainsi que les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet d'aménagement général par le conseil communal lors du vote prévu à l'article 14. Les réclamations doivent sous peine de forclusion parvenir au ministre dans les quinze jours suivant la modification dont question à l'article 14.“

Amendement 13

Sauf à écrire „Les réclamations contre les modifications apportées lors du vote intervenu dans les conditions de l'article 14, alinéa 2, sont soumises ...“, cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 14

L'alinéa 1er de la nouvelle version qu'il est projeté de donner à l'article 18 de la loi de 2004 ne donne pas lieu à observation.

La rédaction du début de l'alinéa 2 („Lors de son approbation...“) suggère qu'en toute circonstance le ministre approuverait le projet d'aménagement général. Or, il peut également le refuser. Aussi échet-il de modifier le début de phrase en écrivant: „Avant de statuer, le ministre vérifie ...“. Il convient encore de se référer en fin de phrase à „la loi précitée du 21 mai 1999“, puisque celle-ci est déjà mentionnée avec son intitulé complet à l'article 11 nouveau de la loi de 2004.

Amendement 15

Il convient d'écrire „... et jusqu'au moment de sa décision intervenant dans les conditions de l'article 10, alinéa 2, le conseil communal peut décider, sous l'approbation du ministre, que ...“, afin de tenir compte des propositions du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 6.

Etant donné que les servitudes frappent les propriétés et non les propriétaires, il faut encore redresser l'écueil afférent dans la dernière phrase.

Amendement 16

Les servitudes qu'il est prévu de retenir aux termes de l'amendement sous examen auront le caractère de servitudes légales qui s'imposent de plein droit et non à l'initiative du conseil communal. Elles seront provisoires durant la procédure d'adoption du plan d'aménagement général et elles deviendront effectives au moment de l'entrée en vigueur du plan.

Quant au fond, les dispositions en question ne donnent pas lieu à observation.

En ce qui concerne la forme, les servitudes prévues sont établies non par le plan d'aménagement mais par la loi faisant l'objet du projet de modification sous examen.

Par ailleurs, le texte proposé pourrait être allégé pour en faciliter la lecture.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de réserver le libellé suivant au nouvel article 21 de la loi de 2004:

„Art. 21. Servitudes

A partir de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10, alinéa 2, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construc-

tion, toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet sont interdits, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien.

Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité. Elles deviennent définitives au moment de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général.“

Amendement 17

Sans observation.

Amendement 18

C'est probablement pour des raisons pratiques que la commission parlementaire a retenu que la taxe de participation au financement des équipements publics est due au moment de la délivrance de l'autorisation de construire. Or, les taxes appliquées actuellement par les communes mènent au constat que la taxe en question peut atteindre plusieurs milliers d'euros. Si par impossible la construction autorisée ne peut pas être réalisée, il est à craindre que dans cette hypothèse la taxe prélevée au moment de la délivrance de l'autorisation ne reste acquise à la commune. N'est-ce pas là une forme inutile de renchérir le coût du logement? Qu'en serait-il par ailleurs de l'exigibilité de la taxe en cas d'introduction d'une nouvelle autorisation de construire à la suite de l'échec d'un premier projet autorisé? La taxe sera-t-elle due une nouvelle fois? Tout en renvoyant pour le surplus aux observations déjà formulées dans son avis du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat recommande vivement de compléter l'exigence de la taxe au moment de la délivrance de l'autorisation par une disposition obligeant les communes à restituer celle-ci si le projet autorisé n'est pas réalisé.

Cette obligation pourrait être traduite dans les termes légaux utiles en ajoutant à la nouvelle version du paragraphe 2 de l'article 24 de la loi de 2004 une phrase libellée comme suit:

„Lorsque les travaux autorisés ne sont pas réalisés, le bénéficiaire de l'autorisation de construire a droit à la restitution de la taxe payée.“

Le Conseil d'Etat recommande encore d'utiliser de manière générale dans l'article faisant l'objet de l'amendement sous examen ainsi que dans les articles suivants le terme „équipements publics“ (et non équipements collectifs) pour des raisons d'uniformité rédactionnelle du texte de la loi en projet.

Amendements 19 et 20

Le Conseil d'Etat estime que l'alinéa 1er de la nouvelle version de l'article 25 de la loi de 2004 est redondant par rapport au paragraphe 1er de la version que l'amendement 20 entend donner à l'article 26 de cette loi et aura dès lors avantage à être supprimé.

Contrairement à l'approche du projet gouvernemental, approuvée par le Conseil d'Etat, les auteurs de l'amendement sous revue retiennent le plan d'aménagement particulier (PAP) „nouveau quartier“ comme forme de droit commun, faisant du PAP „quartier existant“ l'exception. Par voie de conséquence, ils omettent d'appliquer au PAP „nouveau quartier“ la définition prévue dans le projet gouvernemental et reformulée par le Conseil d'Etat à cause des interférences que comportaient les critères de définition des deux types de PAP dans le projet gouvernemental.

Le Conseil d'Etat marque une nette préférence pour le maintien d'une définition du PAP „quartier nouveau“, tout en pouvant s'accommoder de la définition proposée du PAP „quartier existant“ qui se réfère à la notion de zone urbanisée que l'amendement définit par ailleurs. L'ajout d'une définition du PAP „quartier nouveau“ s'inscrit d'ailleurs aussi dans la logique de l'énoncé de l'article 7, paragraphe 2 sous d) (cf. article 5 du projet de loi amendé).

Alors qu'il est itérativement fait référence à la loi du 21 mai 1999 dans les articles précédant l'article à modifier aux termes de l'amendement 20, il suffit d'une mention abrégée de cette loi.

Enfin, la rédaction proposée du paragraphe 1er de l'article 26 de la loi de 2004 gagnerait en élégance, en écrivant:

„... à l'exception des terrains qui font l'objet d'un plan d'occupation du sol au sens de l'article 11, alinéa 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou qui sont situés dans une zone verte au sens de l'article 5, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.“

Le texte nouvellement proposé pour le paragraphe 2 du même article ne donne pas lieu à observation.

Enfin, le Conseil d'Etat voudrait encore revenir à une proposition formulée dans le cadre de son avis du 23 mars 2010 où, en relation avec la modification de l'article 26 de la loi de 2004, il avait suggéré de ne pas abandonner la possibilité de faire sous certaines conditions abstraction de l'exigence d'un PAP dans les zones urbanisées. Les auteurs des amendements ne reprennent pas cette idée, sans commenter autrement cette omission.

Amendement 21

Alors que les auteurs des amendements sous examen ont fait preuve, tout au long des modifications qu'ils proposent d'apporter au projet gouvernemental, d'une grande circonspection pour régler en détail les questions procédurales, la nouvelle version du paragraphe 1er de l'article 27 témoigne d'un certain laxisme.

Du moment qu'il est prévu d'établir un parallélisme entre l'élaboration d'un PAG et celle du premier établissement des PAP „quartier existant“ qui s'y greffe, il ne suffit pas aux yeux du Conseil d'Etat de renvoyer aux exigences de l'article 30 réglant la procédure d'élaboration des PAG tout en ajoutant que les délais prévus sont „prorogés en conséquence“ (pour tenir compte de l'échéancier légal de l'élaboration parallèle du PAG). Le Conseil d'Etat recommande dès lors vivement de reprendre sur le métier la rédaction du paragraphe 1er en vue de compléter celui-ci par l'évocation séparée de toutes les dérogations que ce parallélisme impose aux règles procédurales de l'article 30. Sur le plan grammatical, il convient encore de redresser une erreur dactylographique en écrivant à la deuxième phrase: „Le premier établissement ... est mené parallèlement ...“.

Les paragraphes 2 et 3 ne donnent pas lieu à observation sauf la nécessité de prévoir au paragraphe 3 une mention abrégée de l'intitulé des lois des 13 décembre 1989 et 25 juillet 2002 déjà citées à l'article 7, paragraphe 2, nouvelle version de la loi de 2004. Il suffit dès lors d'écrire:

„... ou par un homme de l'art tel que visé à l'article 1er de la loi précitée du 13 décembre 1989 ou à l'article 1er de la loi précitée du 25 juillet 2002“.

Amendement 22

Cet amendement qui prévoit la modification de l'article 28 de la loi de 2004 s'inspire largement des propositions de texte du Conseil d'Etat. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 23

L'amendement sous examen maintient la subdivision de la nouvelle version de l'article 29 de la loi de 2004 en deux paragraphes, le premier traitant du PAP „quartier existant“, le deuxième du PAP „nouveau quartier“.

Quant au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat avait assorti d'une opposition formelle sa critique de la formule laissant aux communes le soin de juger dans quelles circonstances un PAP „quartier existant“ doit comporter une partie graphique, et il avait proposé de fixer les critères de cette exigence dans un règlement grand-ducal qui doit de toute façon être pris pour arrêter le contenu de ce type de PAP. La commission parlementaire propose de retenir que la partie graphique du PAP sera exigée non pas „si la commune le juge nécessaire“, mais „en fonction de son contenu“. Tout en notant qu'en fin de compte ce sera toujours la commune qui appréciera si le contenu du PAP requiert une partie graphique, le risque de l'arbitraire reste entier. Au vu du principe de l'égalité de traitement qui s'applique également dans le contexte sous examen, le Conseil d'Etat se voit dans l'impossibilité de lever son opposition formelle, et il propose de déterminer les critères permettant d'exiger une partie graphique par le règlement grand-ducal dont question à l'alinéa 3 du paragraphe sous examen. La proposition de texte formulée dans son avis précité du 23 mars 2010 reste valable.

Quant à l'alinéa 4 du paragraphe 1er, le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de différencier entre l'argumentaire justifiant l'initiative [d'un PAP „quartier existant“] et „le rapport justificatif“ qui doit accompagner un PAP „nouveau quartier“ (cf. paragraphe 2, alinéas 5 et 6). Il donne la préférence à l'emploi de la même notion dans les deux hypothèses en préconisant celle de „rapport justificatif“. Cette notion est également reprise dans le nouveau texte de l'article 30 de la loi de 2004 faisant l'objet de l'amendement 24. Le Conseil d'Etat se demande encore si l'argumentaire, ou plutôt le rapport justificatif d'un PAP „quartier existant“, ne devrait pas être traité de façon analogue au rapport justi-

ficatif à joindre au projet de PAP „quartier nouveau“, et si à ces fins il ne faudrait pas prévoir au paragraphe sous examen que le contenu de ce rapport justificatif est précisé par règlement grand-ducal.

Quant à la nouvelle définition du lotissement figurant au dernier alinéa du paragraphe 1er, le Conseil d'Etat avait critiqué les modifications prévues par rapport aux dispositions de la loi de 2004 qui comportent des critères de détermination bien plus précis de la notion. Il réitère sa proposition de s'en tenir à la définition actuellement en vigueur, quitte à en adapter la terminologie.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il ne donne pas lieu à observation sauf quant à l'alinéa 2 que pour des raisons de clarté le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit:

„Il se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique. Le contenu des deux parties est arrêté par règlement grand-ducal.“

Amendement 24

Cet amendement entend simplifier et raccourcir la procédure d'adoption d'un PAP.

Une première question que soulève le nouveau texte de l'article 30 de la loi de 2004 proposé par la commission parlementaire tient à l'intérêt de savoir si seuls les nouveaux projets de PAP sont visés ou si les auteurs entendent également appliquer la procédure prévue aux modifications de PAP existants. Si le Conseil d'Etat peut en principe se déclarer d'accord avec la procédure proposée pour les nouveaux projets, il se demande quelles pourront être les conditions pour modifier des PAP existants au-delà des exigences dont question aux nouveaux articles 27 et 28 (cf. amendements 21 et 22). Il renvoie encore à son observation introductive à l'examen des amendements 26 et 27.

Le texte proposé par la commission parlementaire donne par ailleurs lieu aux observations suivantes:

Comme l'intitulé de la loi du 21 mai 1999 aura déjà été mentionné dans les articles précédents de la nouvelle version de la loi de 2004, il suffit d'écrire à l'alinéa 3 „... en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 dans les trois mois ...“.

A l'alinéa 5, il faut ajouter une virgule derrière „le cas échéant“.

Dans la mesure où la commission parlementaire entend réserver le droit de réclamer contre un projet de PAP sans obligation pour les réclamants de prouver un intérêt, la notion „personnes intéressées“ utilisée à l'alinéa 8 risque d'induire en erreur. Afin de refléter fidèlement l'approche de la commission parlementaire, il suffit selon le Conseil d'Etat d'écrire que les observations et objections contre le projet doivent être présentées au collège échevinal, sans préciser par qui. Tout en suggérant dès lors d'abandonner les termes „par les personnes intéressées“, le Conseil d'Etat réitère encore une proposition qu'il a déjà formulée à l'endroit de l'amendement 9. Il propose dès lors de compléter l'alinéa sous examen par une phrase complémentaire qui pourrait être libellée comme suit:

„Si les personnes souhaitant réclamer en font la demande auprès du secrétariat communal endéans le délai prévu au présent alinéa, elles doivent être entendues par le collège des bourgmestre et échevins ou par le ou les fonctionnaires que ce dernier aura désignés à ces fins.“

A l'alinéa 9, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„Le projet d'aménagement particulier est ensuite soumis par le collège des bourgmestre et échevins à l'avis de la cellule d'évaluation avec le rapport justificatif et, s'il y a lieu, avec les observations et objections présentées ainsi que, le cas échéant, avec les propositions de modification tenant compte dudit avis et desdites observations et objections, au vote ...“

A l'alinéa 13, le Conseil d'Etat propose d'écrire, conformément à la suggestion déjà faite à l'endroit du nouveau texte retenu sous l'amendement 14:

„Avant de statuer, le ministre vérifie ...“.

A l'endroit de l'alinéa 14, le Conseil d'Etat réitère une critique déjà formulée lors de l'examen de l'amendement 21. Il recommande vivement de déterminer dans le texte les délais applicables à la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier qui s'inscrit en parallèle à celle du plan d'aménagement général afférent, au lieu de se limiter à une „prorogation en conséquence des délais prévus“. En effet, toute imprécision des modalités procédurales mènera forcément à des interprétations divergentes, sources de malentendus et de différends portés devant les juridictions.

Amendement 25

Le Conseil d'Etat voudrait d'abord attirer l'attention de la Chambre des députés sur certaines incohérences rédactionnelles dans le texte faisant l'objet de l'amendement sous examen. Alors qu'il estime que la vente ou la location, dans les circonstances visées, constituent aussi des transferts de droits réels, il est inutile d'en faire spécialement mention dans le contexte sous objet. Dans ce même ordre d'idées, il est préférable de viser simplement le cédant du droit réel plutôt que de procéder par énumération. En outre, il n'est pas clair si l'obligation de la mention de l'établissement de l'attestation de conformité est ou non limitée dans le temps. Or, pareille obligation ne devrait-elle pas cesser dans l'hypothèse où les conditions réglementaires à la base de l'attestation de conformité viendraient à changer? Enfin, il convient de se tenir de façon générale à l'emploi des mêmes termes, en écrivant partout „droit(s) réel(s) immobilier(s)“.

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'Etat préfère, dans la première phrase de la version en projet de l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 31 de la loi de 2004, placer le mot „respectivement“ devant les deux éléments de l'alternative en écrivant:

„... une attestation certifiant la conformité de cette fixation de limites respectivement avec le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ ou avec le lotissement de terrains décidé ...“.

Revenant aux considérations de fond qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de réserver par ailleurs le libellé suivant à la deuxième phrase de cet alinéa 3:

„En cas de transfert d'un droit réel immobilier, une attestation certifiant la conformité respectivement avec le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ ou avec le lotissement de terrains, décidé par le conseil communal conformément à l'article 29(1), est délivrée par le bourgmestre à la personne cédant un tel droit et mention en est faite dans l'acte de cession avec l'obligation expresse de faire cette même mention dans tout acte ultérieur portant nouveau transfert du droit réel immobilier en question. La mention de l'attestation dans des actes ultérieurs est exigée sans préjudice de l'obligation d'une nouvelle attestation en cas de changement des éléments à la base de l'attestation.“

Amendements 26 et 27

Dans la mesure où il n'est pas clair si la procédure de la loi de 2004, version proposée par la commission parlementaire, vise tant les nouveaux projets d'aménagement particulier que les modifications, compléments ou révisions apportés à des PAP existants, le texte qu'il est proposé de donner à l'article 32, alinéa 1er risque de ne pas être en phase avec le nouveau contenu de l'article 30. Selon le Conseil d'Etat, il échet de compléter le texte retenu sous l'amendement 24 pour régler la question avec la clarté indiquée.

En admettant que la commission procédera à cet ajout, le Conseil d'Etat estime encore indiqué de préciser que le dépôt à la maison communale vise les projets d'aménagement particulier (et les modifications des PAP en vigueur).

Il préconise de réserver dès lors le libellé suivant au nouveau contenu de la première phrase de l'alinéa 1er de l'article 32 de la loi de 2004:

„Au cours ... et jusqu'au moment du dépôt du projet d'aménagement particulier (ou du projet de modification d'un plan d'aménagement particulier) à la maison communale conformément à l'article 30, alinéa 5, le conseil communal peut décider, sous l'approbation du ministre, que ...“.

Quant au nouveau texte du paragraphe 1er de l'article 33 de la loi de 2004, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„(1) A partir du dépôt du projet d'aménagement particulier (ou du projet de modification d'un plan d'aménagement particulier) à la maison communale, conformément à l'article 30, alinéa 5, toute modification de limites des terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction, toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet sont interdits, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.“

Amendement 28

La nouvelle version réservée au paragraphe 1er de l'article 34 de la loi de 2004 tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Si celui-ci peut se déclarer d'accord avec la façon proposée

de régler conventionnellement d'éventuels besoins de la commune de se faire céder plus de 25 pour cent de la surface à aménager, cette approche ne constitue une solution que dans la mesure où le propriétaire ou promoteur du projet est d'accord avec le principe même d'une cession dépassant le quart de la surface et dans la mesure où les parties arrivent en outre à se mettre d'accord sur les conditions d'une telle cession.

La manière de régler la question à dire d'experts ou par voie d'arbitrage, telle que prévue au paragraphe 3, n'entre en ligne de compte que lorsque l'impossibilité de se mettre d'accord porte sur les conditions, mais elle ne peut pas jouer lorsqu'il y a désaccord sur le principe même.

Au regard de la définition des travaux accessoires figurant au futur article 25, alinéa 3 de la loi de 2004, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le nouveau paragraphe 5 de l'article 34.

Amendement 29

Sans observation.

Amendement 30

Sans observation, sauf à insérer différemment l'ajout proposé par la commission parlementaire à l'avant-dernier alinéa de la future version de l'article 36 de la loi de 2004, en écrivant:

„Les décisions du conseil communal relatives à l'approbation de la convention et du projet d'exécution ainsi qu'à la prolongation du délai de présomption dont question à l'alinéa 4 sont soumises ...“

Amendement 31

Les considérations du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 23 mars 2010 ont été partiellement reprises par la commission parlementaire.

Tout en renvoyant pour le surplus à l'avis en question, le Conseil d'Etat n'a pas d'autres observations à formuler.

Amendement 32

Le Conseil d'Etat se doit de constater que le texte proposé par la commission parlementaire pour devenir le nouvel alinéa 4 de l'article 33 de la loi de 2004 n'est pas en phase avec la nouvelle version de l'article 25 de la même loi en ce qui concerne plus particulièrement la définition d'une zone urbanisée.

Un PAP „quartier existant“ ne peut s'appliquer en vertu dudit article 25 qu'aux zones urbanisées, c'est-à-dire à des zones qui remplissent deux conditions, à savoir a) de comporter des parcelles dont au moins la moitié est construite et b) d'être entièrement viabilisées, exception faite de la nécessité éventuelle de procéder à des travaux accessoires de voirie qui ne peuvent s'appliquer qu'aux accotements et trottoirs ou impliquer une réaffectation de l'espace routier.

Pour rester en ligne avec cette approche, l'article 33, alinéa 4 devra impérativement se lire comme suit:

„Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire ou si conformément à l'article 29, paragraphe 3, le projet ...“.

Amendement 33

Sans observation.

Amendement 34

Il faut se reporter au texte coordonné joint aux amendements pour découvrir le contenu du nouvel article 37bis que la commission parlementaire propose d'ajouter à la loi de 2004. Formellement, ce texte devrait également être reproduit sous l'amendement proprement dit.

Le Conseil d'Etat note encore que le commentaire se réfère à un plan directeur sectoriel „Transports“ certes annoncé depuis belle lurette dans les déclarations politiques, mais dont le contenu échappe au Conseil d'Etat alors qu'il n'a pas encore été saisi du projet de règlement grand-ducal destiné à approuver ce plan sectoriel, conformément à la loi précitée du 21 mai 1999.

Sous réserve des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat ne s'oppose toutefois pas à l'approche préconisée dont le texte donne pourtant lieu à plusieurs observations.

D'emblée, il est rappelé que la numérotation originelle des articles d'un acte législatif ou réglementaire ne tolère pas le recours à des articles indexés (p. ex. art. 33-2 ou 33*bis*). Le Conseil d'Etat demande dès lors d'appliquer la séquence numérique simple à l'article sous revue et de renuméroter en conséquence les articles qui suivent.

Contrairement au commentaire, et probablement pour rester en phase avec le modèle de texte français, la commission parlementaire a retenu la notion „d'autorisation précaire“, tout en prévoyant de délivrer celle-ci pour un terme pouvant aller jusqu'à 10 ans et susceptible d'être renouvelé encore deux fois pour des durées supplémentaires de 5 ans. Cette approche assure la perspective d'une durée maximale possible de l'autorisation „précaire“ qui s'établira à ... 20 ans. Les dictionnaires associent l'idée de précarité à une durée qui n'est pas assurée et aux choses passagères, éphémères. Le Conseil d'Etat préférerait dès lors parler d'„autorisations provisoires“, à l'instar du commentaire de l'amendement sous examen, le provisoire visant d'après les dictionnaires quelque chose qui existe en attendant autre chose, c'est-à-dire qui est destinée à être remplacée. Le Conseil d'Etat propose de modifier en conséquence le texte amendé sous examen.

Le Conseil d'Etat constate encore qu'en fin de compte l'autorisation provisoire ne concernerait que les emplacements de stationnement, alors que cette application est présentée uniquement en exemple dans le commentaire. Il se demande si des parcelles ou parties de parcelles dédiées selon de futurs plans sectoriels à tels objets publics dont la réalisation est reportée par exemple pour des raisons budgétaires ne pourraient pas connaître à leur tour une affectation provisoire en attendant que leur finalité effective puisse être traduite dans la réalité.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition, il faudrait remplacer la notion „d'emplacements de stationnement affectés à des usages temporaires“ par une notion générique, caractérisée en plus par la mise en œuvre reportée de sa finalité, tout en continuant à renvoyer pour le surplus aux „plans sectoriels arrêtés en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999“.

Quant au régime juridique préconisé auquel ces autorisations provisoires devraient répondre, le Conseil d'Etat a quelques difficultés à accepter le caractère très généreux de la durée de validité de ces autorisations. A moins de croire à l'adage que „ce n'est que le provisoire qui dure“, les délais proposés auraient avantage à être réduits.

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant aux alinéas 2 à 6 du nouvel article 37*bis* qu'il est proposé d'insérer dans la loi de 2004:

„L'autorisation de construire qui est délivrée par le bourgmestre est soumise aux conditions de l'article 37. La demande doit être accompagnée par un état descriptif des lieux établi aux frais du demandeur de façon contradictoire par une personne répondant aux conditions de l'article 27, paragraphe 3.

L'autorisation est délivrée pour une durée maximale de 8 ans qui est susceptible d'être renouvelée pour deux nouveaux termes d'une durée maximale de 3 ans chacun.

Le bénéficiaire de l'autorisation est tenu de rétablir à ses frais le pristin état du terrain avant l'échéance de l'autorisation, à moins que celle-ci soit renouvelée dans les conditions de l'alinéa qui précède. A défaut pour le bénéficiaire de s'exécuter, la commune y procède à sa place et à ses frais.

Les ayants droit à quelque titre que ce soit [des emplacements] créés ou aménagés sur base d'une autorisation provisoire n'ont droit à aucune indemnité en cas de rétablissement du pristin état.

Tout acte constitutif ou translatif de droits réels sur les [emplacements] créés ou aménagés en application d'une autorisation provisoire doivent sous peine de nullité comporter une mention expresse du caractère provisoire de cette autorisation.“

Amendement 35

L'article 34*bis* que l'amendement sous examen propose d'ajouter au projet de loi est nouveau par rapport au texte gouvernemental, alors que la commission parlementaire propose à bon escient de distinguer entre les critères réglementaires des PAP et des PAG, d'une part, et le règlement sur les bâtisses, qui traitera aussi des voies publiques et des sites, d'autre part.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant au contenu, sauf à se demander s'il ne serait pas indiqué de régler à l'alinéa 2 également les modalités procédurales pour émettre les autorisations provisoires prévues au futur article 33*bis*.

Sur le plan légistique, le Conseil d'Etat renvoie d'abord à son observation à l'endroit de l'amendement 34 au sujet de la façon de numéroter les articles d'une loi modificative. Cette observation vaut au même titre pour l'article 34*bis*.

Par ailleurs, il échet de ne pas intégrer dans des énumérations du genre des phrases entières insérées derrière les différents éléments de l'énumération. Tout en admettant par ailleurs que le relevé des prescriptions prévues sous les différents points ne peut pas par nature être exhaustif, le Conseil d'Etat propose néanmoins de remplacer le terme „notamment“ par une formule soulignant que les prescriptions énoncées sont des prescriptions minimales.

A cet effet, il propose de réserver le libellé suivant à la nouvelle version de l'article 39 de la loi de 2004:

„Art. 39. Contenu

Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites porte sur la solidité, la sécurité, la salubrité ainsi que la durabilité et la commodité du domaine public, des sites, des constructions, bâtiments et installations ainsi que de leurs abords respectifs.

En ce qui concerne le domaine public et ses abords, le règlement contient au moins des prescriptions relatives ...

En ce qui concerne les sites et les abords des bâtiments, il contient au moins des prescriptions relatives ...

En ce qui concerne les constructions, bâtiments et installations, il contient au moins des prescriptions relatives ...

Le règlement détermine en outre les modalités des procédures prévues pour la délivrance des autorisations de bâtir, et, le cas échéant, des autorisations provisoires prévues à l'article 37*bis*, ainsi que pour l'aménagement des chantiers et pour la démolition des bâtiments menaçant ruine.“

Amendement 36

Sans observation, sauf que l'amendement sous examen devrait se référer à l'article 38 du projet de loi, mentionné entre parenthèse et non pas à l'article 65 de la loi de 2004 à modifier.

Amendement 37

Le Conseil d'Etat demande de revoir la numérotation conformément à son observation afférente sous l'amendement 34.

Amendement 38

Le Conseil d'Etat se montre satisfait de l'approche de la commission parlementaire qui l'a suivi largement quant à sa préoccupation de voir les autorités communales être confrontées à des délais trop courts pour adapter leurs règles d'aménagement aux exigences de la nouvelle législation qui résulte de la loi de 2004 et de ses modifications consécutives. Il espère que les délais nouvellement fixés permettront une transition sans heurt du régime de 1937 au régime de 2004.

Sur le plan formel, il propose d'écrire *in fine* de l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 108 de la loi de 2004 „... conformément au présent alinéa“. A l'alinéa 4 du même paragraphe, il échet en outre d'écrire: „A l'expiration du délai visé respectivement aux alinéas 2 et 3, les plans d'aménagement général ...“.

Amendement 39

Le Conseil d'Etat a certaines difficultés pour suivre la logique de la commission parlementaire. Ou bien la procédure de l'article 30, nouvelle version, de la loi de 2004 est applicable, et alors l'approbation ministérielle intervient après la décision du conseil communal. Ou bien les auteurs souhaitent introduire une procédure différente, alors le renvoi à l'article 30 est mal à sa place.

Dans l'intérêt de la simplification des procédures concernées, le Conseil d'Etat recommande de s'en tenir, dans l'hypothèse évoquée de la modification d'un PAP, version résultant de la loi de 1937, aux modalités procédurales dudit article 30.

Il propose de supprimer les termes „de la présente loi“ figurant derrière la mention de l'article 30, ainsi que l'ajout proposé par la commission parlementaire. Du moment qu'il est renvoyé à la procédure de l'article 30, l'approbation ministérielle prévue à l'alinéa 12 de cet article est visée de plein droit sans besoin de le rappeler à l'article 108*bis*.

Il convient enfin dans le texte coordonné à l'endroit de l'article 41 d'ajouter avant le nouveau texte de l'article 108*bis* son numéro d'ordre („Art. 108*bis*.“) et à l'alinéa 1er du paragraphe 2 une virgule derrière la mention de l'article 25 („articles 25, alinéas 2 et 3, 26 et 27“).

Amendement 40

Quant au fond, cet amendement ne donne pas lieu à observation à condition qu'il soit possible d'assurer une mise en œuvre de la loi en projet au 1er août 2011 (cf. article 45 du texte coordonné proposé par la commission parlementaire).

Le Conseil d'Etat se permet d'attirer encore l'attention sur quelques écueils ponctuels d'ordre légistique.

Il convient de faire précéder le nouveau texte de l'article 108*ter* par son numéro en ajoutant „Art. 108*ter*.“.

Au paragraphe 2 de la nouvelle version de l'article 108*bis*, il convient d'évoquer l'intitulé des lois auxquelles il est fait référence sous forme abrégée en écrivant respectivement „... de la loi précitée du 21 mai 1999 ainsi que ...“ et „... de la loi précitée du 19 janvier 2004“.

Amendement 41

Sans observation, sauf à mentionner sous forme abrégée l'intitulé des deux lois auxquelles il est fait référence.

Amendement 42

Sans observation.

Amendement 43

Il est prévu de remplacer non seulement le dernier alinéa, mais les trois derniers alinéas de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il convient dès lors de corriger en conséquence la phrase introductive du paragraphe 3 de l'article 44 de la loi en projet.

D'un point de vue formel, il suffit d'énoncer l'intitulé complet de la loi du 19 juillet 2004 au premier des alinéas de remplacement tout en se limitant par après à la forme abrégée „loi précitée du 14 juillet 2004“.

Quant au fond, le Conseil d'Etat a certaines hésitations à suivre la commission parlementaire lorsqu'elle prévoit d'accorder au ministre de l'Environnement un délai de trois mois à compter de sa saisine par le ministre de l'Intérieur pour statuer. Etant donné que la décision doit intervenir avant celle du ministre de l'Intérieur qui dispose quant à lui également d'un délai de trois mois pour statuer contre les réclamations contre un projet d'aménagement général et pour approuver ce projet, le ministre de l'Intérieur ne pourra pas honorer les exigences légales qui s'imposent à lui, si le ministre de l'Environnement fait pleinement usage du délai qui lui est accordé à son tour.

Amendement 44

Sans observation, sauf à redresser une erreur rédactionnelle en écrivant *in fine* tant au point f) qu'au point g) du paragraphe 4 de l'article 23 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: „... de la loi précitée du 19 juillet 2004“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 juin 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

