

**N° 7065<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI****concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(13.6.2017)

Par dépêche du 3 octobre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des infrastructures.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un texte coordonné des lois affectées par le projet ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les auteurs indiquent, sans autre précision, que „les avis des chambres professionnelles concernées“ ont été demandés. L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 janvier 2017. Aucun autre avis n'est parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

\*

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Le projet de loi sous avis a pour objet de procéder à une refonte globale de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, le Conseil d'État, tout en saluant la volonté des auteurs de réaliser une réforme en profondeur de cette législation, tient à rappeler succinctement les points saillants de ses observations formulées dans son avis n° 50.683 du 18 novembre 2014 et dans son avis complémentaire n° 50.683 du 21 juin 2016 (dossier parl. n° 6694):

- a) Le Conseil d'État avait relevé que, suite à l'arrêt 101/13 de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013, les servitudes imposées par l'aménagement du territoire national et local sont considérées comme des expropriations du moment que les attributs de propriété des terrains et immeubles concernés se trouvent privés d'un de leurs aspects essentiels et que ces servitudes relèvent dorénavant des matières que la Constitution a réservées à la loi formelle. Dans cet ordre d'idées, „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi“, qui ne peut confier au pouvoir réglementaire le soin de régler les éléments moins essentiels que sous réserve que la fin, les conditions et les modalités aient été fixées dans la loi même.
- b) Dans la suite, le Conseil d'État avait souligné que le refus prévu par le législateur de conférer un droit à indemnité dans pareille situation doit, à la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour

constitutionnelle, à son tour être considéré comme contraire aux exigences de l'article 16 de la Constitution qui prévoit expressément le droit à une juste indemnité selon des modalités à établir dans la loi formelle.

- c) Le Conseil d'État avait critiqué que „la conformité à la Constitution de la disposition de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 prévoyant que le plan directeur sectoriel, acte réglementaire créant dès son dépôt à l'état de projet des obligations, dont en particulier celles de l'article 19, paragraphe 7, n'est pas donnée puisque l'acte réglementaire en question est pris par le Gouvernement en conseil, alors même que la Constitution réserve exclusivement à la compétence du pouvoir réglementaire du Grand-Duc l'exécution des lois. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à l'arrêt 01/98, dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que l'article 36 (et *a fortiori* l'article 32(3)) de la Constitution s'oppose(nt) à ce qu'„une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc“.
- d) Le Conseil d'État avait estimé que la portée des „prescriptions“ et „recommandations“ prévues par la loi précitée du 30 juillet 2013 dans le contexte de l'établissement de plan directeur sectoriel n'était pas claire.
- e) L'alignement obligatoire des plans d'aménagement des communes aux plans directeurs sectoriels de l'État avait suscité des interrogations: „Dans l'hypothèse où le législateur optera pour l'applicabilité immédiate du projet de plan directeur sectoriel et la modification concomitante de plein droit des parties concernées des plans communaux d'aménagement général ou particulier qui s'avèrent non conformes, les dispositions communales abrogées ou modifiées continueront de coexister matériellement dans lesdits plans locaux. Est-ce que dans pareille hypothèse les communes et surtout les petites communes en milieu rural disposeront de la compétence juridique et du savoir technique suffisants pour interpréter correctement le prescrit juridique effectivement applicable? La crainte de s'exposer à des recours juridictionnels et à des annulations de leurs décisions par le juge administratif n'empêchera-t-elle pas mainte autorité communale de délivrer les autorisations requises en matière d'aménagement local au détriment de la promotion des projets nécessaires aux besoins du développement économique et du logement? Un premier préalable pour résoudre les difficultés en perspective ne devrait-il pas consister à concevoir la planification étatique à l'échelle retenue pour les plans d'aménagement général dans le but de faciliter la comparabilité des instruments de planification étatiques et communaux?“
- f) Afin de limiter au strict minimum les questions d'interprétation que les communes seraient amenées à trancher, le Conseil d'État avait suggéré de „limiter les effets du plan directeur sectoriel en projet sur la planification de l'aménagement local à une obligation de *standstill*, en ce sens que les communes pourront continuer, pendant la période de finalisation des projets de plan directeur sectoriel et avant leur prise d'effet définitive, à exécuter leurs plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Elles pourront de même modifier à leur gré les instruments en question, à condition d'éviter tout changement qui n'aurait pas pour objet d'agir dans le sens de la convergence des instruments de planification locaux avec les exigences étatiques en projet. Quant au délai à fixer à ces fins, le Conseil d'État se doit d'insister sur une durée assurant que les communes disposeront de façon effective du temps requis pour mettre leurs plans d'aménagement en conformité avec les exigences des instruments normatifs étatiques. En tout état de cause, le Conseil d'État marque ses plus vives réticences face aux intentions des auteurs du projet de loi amendé de renforcer davantage les contraintes pour les décideurs locaux, en modulant les délais et conditions de mise en vigueur des exigences d'un plan directeur sectoriel dès avant son adoption formelle.“

À noter qu'au regard de ces observations, le Gouvernement, réuni en conseil en date du 28 novembre 2014, avait décidé de retirer les projets de plans directeurs sectoriels de la procédure.

Dans le cadre de la réforme sous rubrique, les auteurs entendent introduire de nouvelles définitions, donner une base légale plus solide aux plans directeurs sectoriels (ci-après „PDS“) et aux plans d'occupation du sol (ci-après „POS“), harmoniser et simplifier les procédures d'adoption des PDS et POS, supprimer les notions de „prescriptions“ et „recommandations“ tout en gardant et précisant les conceptions qui en constituent la base, supprimer le concept des „effets *standstill*“ et introduire le concept des „servitudes provisoires“, créer un nouveau système d'indemnisation des servitudes prévues dans la loi en projet et introduire l'obligation pour certaines communes de procéder à une gestion des emplacements de stationnement. Le Conseil d'État note que les auteurs se sont inspirés sur plusieurs points de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Conseil d'État déplore que les auteurs n'aient pas davantage motivé et développé leurs choix politiques ni à l'exposé des motifs ni au commentaire des articles. Quant au fond, le Conseil d'État remarque qu'à plusieurs reprises les notions et les termes juridiques utilisés dans le cadre de la loi en projet sous rubrique n'ont pas été soignés, ce qui risque pourtant de soulever de nouvelles questions dans une matière aussi complexe que l'aménagement du territoire. Le Conseil d'État reviendra plus amplement sur ces questions dans le cadre de son examen des articles.

En ce qui concerne le cadrage normatif le Conseil d'État se doit de rappeler aux auteurs son avis n° 50.683 du 18 novembre 2014:

„Par ailleurs, dans la mesure où le projet de plan ou plan directeur sectoriel a pour conséquence d'entraîner des changements substantiels des attributs de propriété, les servitudes imposées de la façon par l'effet dudit projet ou plan sont assimilées à une expropriation et ne sauraient s'appliquer que sous réserve que les fins, les conditions et les modalités afférentes soient fixées dans la loi formelle, conformément à l'article 32(3) de la Constitution, précité. S'y ajoute que la réserve légale telle que déterminée à l'article 16 de la Constitution, apparaît comme bien plus restrictive en ce qu'il y est disposé qu'il appartient à la loi formelle d'établir les cas dans lesquels et la manière selon laquelle l'expropriation peut intervenir.“

Ce raisonnement du Conseil d'État est basé sur les articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution et sur l'interprétation qui en a été donnée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 101/13 précité. Ainsi, les PDS et POS adoptés par règlement grand-ducal doivent suffire aux conditions imposées par les articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution, à savoir qu'il revient à la loi de définir „les cas“ et „la manière“ suivant lesquels les particuliers peuvent être privés de leur propriété pour cause d'utilité publique (article 16 de la Constitution) et qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il a été révisé en date du 18 octobre 2016, „[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises“.

La loi doit donc contenir dans ce cas „les principes et les points essentiels“ et contenir des dispositions qui fixent l'objectif des mesures qu'elles qualifient d'exécution.<sup>1</sup>

De cette lecture des dispositions constitutionnelles il résulte que les futurs PDS et POS doivent trouver un ancrage suffisant dans la loi en projet et que celle-ci doit déterminer les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs. Or, l'article 2 tout comme les articles 11 et 15 de la loi en projet ne décrivent que de façon très générale les objectifs, le contenu et la forme des PDS et POS et ne suffisent pas aux conditions établies par la Constitution. À titre d'exemple, le Conseil d'État relève que les objectifs formulés à l'article 2, paragraphe 2, ayant trait „au développement et à la diversification de l'économie et à la répartition équilibrée de la croissance de l'emploi“ ne sauraient suffire comme base légale pour un PDS „zones d'activités économiques“ tout comme l'objectif d'une „planification d'équipement publics“ ne pourraient fournir un fondement légal suffisant à un POS „structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale“.<sup>2</sup>

Le Conseil d'État estime donc que la voie empruntée par les auteurs du projet de loi qui consiste à mettre en vigueur des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol par le biais de règlements grand-ducaux sans pour autant en fixer les cas et les points essentiels dans la loi, se heurte aux dispositions constitutionnelles précitées et à l'interprétation qui en a été faite par la Cour constitutionnelle notamment dans le cadre de son arrêt 101/2013. Le Conseil d'État devra donc s'opposer formellement aux dispositions des articles 2, 11 et 15 dans leur teneur actuelle.

1 Voir doc. parl. n° 6894<sup>4</sup> (p. 6). Dans ce même contexte, le Conseil d'État renvoie à l'arrêt n° 37825C du 12 juillet 2016 de la Cour administrative. Dans le cadre du litige concernant un recours en annulation d'un permis de construire pour une exploitation agricole, la Cour administrative a soulevé dans le contexte de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 la problématique des questions juridiques d'ordre structurel qui se poseraient „sous le spectre de la hiérarchie des normes et plus particulièrement sous celui de la compatibilité dudit article 19, paragraphe (7), par rapport à toute une série d'articles de la Constitution, dont les articles 16, 32, paragraphe (3), 36 et, plus loin, sous un spectre plus large, les dispositions de l'article 11, paragraphe (6)“.

2 Voir aussi avis du CE n° 51.037 concernant le projet de règlement grand-ducal établissant le plan hospitalier national et déterminant les missions et la composition minimales des structures d'évaluation et d'assurance qualité des prestations hospitalières et les modalités de coordination nationale de ces structures.

Afin d'éviter toute impasse juridique future, le Conseil d'État recommande, pour les domaines potentiellement touchés par des PDS ou POS, de préciser dans la loi en projet les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> introduit plusieurs définitions dont le Conseil d'État a du mal à saisir l'utilité, étant donné que les articles suivants de la loi en projet ou bien reprennent en grande partie leur contenu ou bien donnent des définitions plus concises. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de supprimer l'article 1<sup>er</sup> dans son intégralité et d'en insérer les éléments pertinents dans les articles subséquents.

Aussi le Conseil d'État donne-t-il à considérer que les formulations „développement territorial“, „impact territorial“, „développement durable“, „en vue de la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale“, „options nationales“ ou encore „mise en balance d'intérêts ... avec d'autres besoins“ sont tellement vagues et imprécises qu'elles n'ont aucune portée normative certaine: Quand une politique est-elle „d'importance nationale“? Qu'est-ce qu'une „option nationale“? Quand est-ce que des intérêts sont „en balance“ avec „d'autres besoins“? Le point 9 est à omettre étant donné que les mots utilisés dans un texte de loi y gardent la signification qu'ils ont dans le langage courant.<sup>3</sup>

En ce qui concerne les points 7, 8 et 9, le Conseil d'État renvoie également à ses observations à l'endroit des articles 24 et 25.

### *Article 2*

S'il est dans l'intention des auteurs, telle qu'affirmée dans le commentaire des articles de la loi en projet, de constituer „un cadrage normatif suffisant“ par le biais de l'article 2 sous rubrique, le Conseil d'État se devra de constater que cet objectif n'a pas été atteint. Tout en renvoyant à ses observations formulées dans le cadre de ses considérations générales le Conseil d'État, sous peine d'opposition formelle, demande de préciser à l'article sous rubrique les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs.

Par ailleurs, le Conseil d'État, tout en renvoyant à son observation formulée à l'article 1<sup>er</sup>, estime que les dispositions des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 risquent d'être source de contestations, ceci d'autant plus que celles-ci, loin d'avoir un contenu normatif clair et précis, revêtent un caractère purement déclaratif.

Voilà pourquoi, le Conseil d'État demande de reformuler l'article 2 et d'y préciser pour tous les domaines potentiellement touchés par des PDS ou POS les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs. Le Conseil d'État tient à rappeler dans ce contexte que le dispositif doit être rédigé de manière précise, concise et claire et qu'il est à énoncer de manière intelligible.

### *Article 3*

L'article 3 entend énumérer un catalogue des missions de l'aménagement du territoire. Hormis le fait que „l'aménagement du territoire“ en tant que concept ne peut pas avoir le caractère d'un „sujet“ ayant des missions à remplir, le Conseil d'État constate qu'à part les missions d'observation et de sensibilisation, les autres missions sont redondantes par rapport aux dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2. Voilà pourquoi le Conseil d'État suggère de supprimer l'article 3 et de compléter, le cas échéant, les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi en projet.

<sup>3</sup> Voir avis du CE n° 51.259 du 11 octobre 2016 ayant rappelé que, „dans la tradition juridique française, les mots utilisés dans un texte de loi y gardent la signification qu'ils ont dans le langage courant. L'insertion d'une définition ne s'impose que lorsqu'un terme n'a pas un sens suffisamment clair dans la langue courante ou dans le langage juridique, lorsque le législateur entend donner à un terme une portée plus extensive ou plus étroite que le sens commun ou lorsqu'il s'agit d'assurer la transposition d'une directive européenne qui comporte elle-même des définitions. L'insertion d'une définition peut encore se justifier par des raisons pratiques, par exemple pour éviter de devoir répéter un énoncé dans plusieurs articles du texte de loi. En règle générale cependant, il convient de faire un usage modéré de la technique consistant à insérer des définitions au début des textes de loi pour ne pas obliger le lecteur à se demander sans cesse si un mot a reçu une signification particulière dans le contexte de cette législation, et aussi pour ne pas l'obliger à interrompre régulièrement sa lecture et à retourner au début du texte pour revoir la signification d'un mot“.

*Article 4*

Sans observation.

*Article 5*

L'article 5 définit les missions du ministre. Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme „instruments“ par celui de „moyens“, étant donné que l'article 4 parle de „moyens“. En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 3, le Conseil d'État estime qu'il vaudrait mieux l'intégrer à l'article 14 qui définit les missions de la commission de suivi. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 14.

*Article 6*

En vertu de la définition contenue au point 3 de l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire se trouve sous l'autorité du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions. Le Conseil d'État estime que cette disposition devrait être intégrée dans l'article 6 sous rubrique.

Le paragraphe 3 de l'article sous rubrique dispose qu'un règlement grand-ducal arrête entre autres „le montant et le taux de majoration des indemnités“. Le Conseil d'État se demande ce que les auteurs entendent par „taux de majoration“. Il demande d'insérer les précisions nécessaires dans le corps du texte.

*Articles 7 et 8*

Les articles 7 et 8 définissent la forme et la procédure d'élaboration du programme directeur. Par rapport aux dispositions existantes les auteurs ont prévu une transmission du programme directeur aux communes par voie électronique. De plus, les conseils communaux et le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire disposeront désormais de quatre mois, au lieu de trois mois, pour émettre leurs avis respectifs et il est précisé que la procédure de modification est la même que celle applicable pour l'élaboration du programme directeur.

Le Conseil d'État observe qu'à la fin de la procédure d'élaboration le programme directeur est arrêté par le Gouvernement en conseil et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Même s'il s'agit donc d'un programme politique qui arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, il est incontestable que ce programme produit également des effets juridiques. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la loi en projet dispose que le programme directeur constitue un „cadre de référence en la matière pour les actions, plans ou projets de plans ainsi que les programmes de l'État et des communes“. L'article 10 de la loi en projet précise que les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol, de même que les plans d'aménagement général (ci-après „PAG“), reprennent et précisent les orientations et objectifs du programme directeur; et, plus loin, l'article 30 dispose que l'aménagement communal „reprend et précise“ les orientations et objectifs du programme directeur. L'État et les communes sont donc juridiquement liés par ce programme et le ministre est en mesure de refuser l'approbation d'un projet de PAG sur la base du programme directeur tout comme un tiers pourra contester un PAG sur la base de ce document.

Le Conseil d'État constate aussi que le programme directeur peut comprendre une partie écrite, qui non seulement peut être complétée par une partie graphique, mais qui peut également être „précisée par des annexes“ qui „font partie intégrante du programme directeur“. Au commentaire des articles, les auteurs du projet de loi précisent qu'une partie C relative à la mise en œuvre du programme directeur au niveau de l'aménagement communal est en cours d'élaboration et que cette partie C „contiendra l'ensemble des recommandations qui étaient contenues dans les projets de plans directeur sectoriel (...) retirés de la procédure d'adoption (...)“. En ce qui concerne plus particulièrement ces „recommandations“, le Conseil d'État rappelle son avis n° 50.683 du 18 novembre 2014 dans lequel il avait souligné leur caractère contraignant qui, plus qu'un simple guide pratique tel que suggéré par les auteurs au commentaire des articles sous rubrique, oblige les communes à les prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leurs PAG ou PAP.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit noter que la qualité et la portée du programme directeur ont fondamentalement évolué par rapport à celles de la législation existante. Loin d'être un simple document d'orientation, le programme directeur aura des effets beaucoup plus incisifs sur les PDS, les POS et l'aménagement communal dont il constitue le document de référence. Étant donné que les PDS, POS et même les PAG et PAP doivent „reprendre et préciser“ les orientations et objectifs

du programme directeur, les auteurs ont conféré un caractère normatif au programme directeur qui d'ailleurs ne restera pas sans influence sur les droits de propriété.

Dans ce cas, il se pose plusieurs problèmes: D'abord, en ce qui concerne la nature même du programme directeur qui, aux termes du texte en projet, est arrêté par le Gouvernement en conseil et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État se doit de relever qu'il n'appartient pas au législateur d'attribuer un pouvoir réglementaire à cet organe. En l'espèce, seul le Grand-Duc peut être chargé en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution de ce pouvoir. Ensuite, le Conseil d'État donne à considérer que la base légale pour arrêter un programme directeur ne suffit pas aux conditions de l'article 16 de la Constitution, dans la mesure où elle ne comporte pas les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions sous rubrique. Indépendamment de ces considérations d'ordre constitutionnel, le Conseil d'État demande aux auteurs de clarifier les éventuelles conséquences sur les PAG existants qui, le cas échéant, ne sont pas conformes au futur programme directeur.

Au cas où, en revanche, il n'aurait pas été dans les intentions des auteurs de donner un caractère normatif au programme directeur, ils devront modifier les dispositions pertinentes de la loi en projet en omettant les formules pouvant être interprétées comme revêtant un caractère normatif. Le programme directeur revêt alors plutôt le caractère d'un acte préparatoire, non contraignant pour les communes, qui ne fait pas grief et qui „guide“ les communes dans leurs décisions relatives à l'aménagement communal. Dans ce cas, le Conseil d'État demande d'omettre des formulations comme „cadre de référence“ ou „représume et précise“ dans le contexte du programme directeur, ceci afin d'éviter toute équivoque sur sa portée juridique.

#### *Article 9*

L'article 9 introduit une procédure de modification ponctuelle du programme directeur. Tout en renvoyant à ses observations formulées à l'endroit des articles 7 et 8, le Conseil d'État se pose plusieurs questions: Quand une modification est-elle „mineure“? Quand est-ce qu'elle mettra „en cause la structure générale ou ses orientations et objectifs“? „Le rajout ou la suppression des mesures prises dans le cadre des objectifs prioritaires“ (voir sous commentaire des articles) constituent-ils vraiment une modification mineure? Une modification ponctuelle d'une „recommandation“, même si elle n'a qu'un effet mineur sur le programme directeur et sa structure ou ses orientations, ne pourrait-elle pas avoir un effet majeur sur un PAG ou un PAP? Est-ce dans ce cas concevable que les communes ne puissent pas aviser la modification projetée?

Vu ces interrogations, le Conseil d'État demande d'introduire des formulations précises dans le corps du texte de l'article sous rubrique.

#### *Article 10*

Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses observations formulées aux articles 7 et 8, relève que le paragraphe 2 fait référence à une „partie C du programme directeur relative à la mise en œuvre du programme directeur au niveau de l'aménagement communal“. Le Conseil d'État observe que les parties A et B ne sont pas définies dans le texte de la loi en projet. Voilà pourquoi le Conseil d'État insiste à ce que soit ou bien défini le contenu des parties A, B et C dans le cadre de l'article sous revue ou bien supprimée la référence à „la partie C“ du programme directeur.

#### *Article 11*

L'article 11 et plus tard l'article 19 de la loi en projet déterminent de façon générale les objectifs des règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans le cadre de ses considérations générales tout en s'opposant formellement aux dispositions sous rubrique. Le Conseil d'État rappelle que la voie empruntée par les auteurs qui consiste à mettre en vigueur des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol par le biais de règlements grand-ducaux sans pour autant avoir précisé dans la loi en projet les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs, n'est pas conforme aux articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution. En effet, l'article 16 de la Constitution érige en matière réservée à la loi „les cas“ et „la manière“ d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Ce n'est que dans le respect des conditions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution que la loi peut, sur ces points, renvoyer à un règlement grand-ducal.

Pour le surplus, le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs entendent utiliser le terme „adopter“ dans le contexte des règlements grand-ducaux relatifs aux PDS (et également aux POS). Est-ce qu'un règlement grand-ducal peut „adopter“ un PDS? Le Conseil d'État estime que tel n'est pas le cas, étant donné que les règlements grand-ducaux exécutent dans ce cas une disposition légale. Par contre, une loi peut bel et bien être „adoptée“ au sens qu'elle est „approuvée“ par la Chambre des députés. Ainsi, selon la lecture du Conseil d'État, un règlement grand-ducal ne peut pas „adopter“ un PDS, mais peut tout au plus le mettre en vigueur ou le rendre obligatoire. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'omettre le terme „adopter“ et de le remplacer par un terme adéquat.

Ensuite, le Conseil d'État constate avec satisfaction que désormais les parties graphiques des PDS sont établies à l'échelle 1:2.500 ce qui, par rapport à l'échelle actuelle de 1:50.000, donne plus de clarté aux communes et aux propriétaires frappés par des servitudes résultant des PDS. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à son avis précité du 18 novembre 2014, approuve cette disposition.

En ce qui concerne la lettre b), qui dispose qu'un règlement grand-ducal „peut définir les conditions pour la désignation de nouveaux sites ou zones“, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

À la lettre d), le Conseil d'État se demande ce que les auteurs entendent par dispositions „globales“ et propose de faire abstraction de ce terme équivoque. Dans ce même contexte, le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses observations au début de son analyse de l'article sous rubrique, note qu'il est prévu que les règlements grand-ducaux peuvent donc contenir des „dispositions globales d'ordre urbanistique, fonctionnel, financier et organisationnel afin de mettre en œuvre les objectifs d'une politique sectorielle“ et préciser „la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale au niveau local et régional“. Le Conseil d'État croit comprendre qu'il s'agit donc de prescriptions à l'instar de celles prévues à l'article 19 de la législation actuelle. Le Conseil d'État reviendra sur ce point dans le cadre de ses observations à l'endroit de l'article 19 de la loi en projet.

À la lettre e) les auteurs introduisent une disposition qui ne vise qu'un éventuel plan sectoriel „logement“, étant donné qu'elle prévoit „un taux supérieur ou égal à 15% devant obligatoirement être développé par les promoteurs publics“ par rapport au nombre total de logements prévus pour chaque zone réservée à une utilisation générale du sol du type logement „afin de constituer des logements locatifs“. Comme le texte ne parle que de „logements prévus“ sans autre définition, le Conseil d'État se demande si les logements prévus dans le cadre de PAG et PAP déjà autorisés seront également pris en compte dans ce calcul ou bien s'il ne s'agit que des „logements prévus“ par un PDS. Le Conseil d'État estime qu'il serait utile de le préciser dans le texte.

### *Article 12*

L'article 12 définit la procédure d'élaboration. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses observations à l'endroit de l'article 11, se pose encore des questions par rapport à la terminologie peu concise utilisée par les auteurs. En l'espèce, le paragraphe 2 dispose que les projets de PDS sont envoyés aux communes „concernées“: Quand une commune est-elle „concernée“ par un PDS? Doit-elle être „concernée“ de façon directe? Ou bien le terme „concernée“ englobe-t-il également des situations où une commune est touchée de façon plutôt indirecte par un projet, par exemple d'un tronçon routier prévu sur le territoire d'une commune adjacente? Pourquoi les auteurs n'utilisent-ils pas la formule employée à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, à savoir „communes territorialement concernées“ qui a le mérite d'être plus claire? Le Conseil d'État demande d'apporter les précisions nécessaires au texte sous rubrique.

En outre, le Conseil d'État relève que l'article 19, paragraphe 4, parle de „particuliers“ qui doivent présenter leurs observations par écrit au Collège des bourgmestre et échevins „de la commune concernée“, sous peine de forclusion, endéans quarante-cinq jours à compter du dépôt public du projet de PDS. Ici se pose la même question: Quelle est la définition de la notion „commune concernée“? Pour rester dans l'exemple du tronçon routier, faudra-t-il que les „particuliers“ réclament auprès de toutes les communes concernées par le tronçon ou seulement auprès de la commune de résidence du particulier? Qui sont ces „particuliers“? Tous les citoyens d'une commune? Éventuellement les citoyens d'une autre commune, adjacente ou non? Ou bien la disposition vise-t-elle les citoyens qui sont propriétaires de terrains dans les communes (qui ne sont pas forcément des citoyens résidant dans les communes)? Le Conseil d'État demande d'intégrer les précisions nécessaires à l'article sous revue.

Ensuite, le Conseil d'État constate que le paragraphe 4 prévoit que les observations des particuliers doivent être déposées endéans quarante-cinq jours à compter du dépôt public des PDS, ceci „sous peine

de forclusion“. En l’espèce, un réclamant sera forclos à agir devant les juridictions administratives, s’il n’a pas agi dans le cadre des quarante-cinq jours durant lesquels l’enquête publique a lieu.

Le Conseil d’État note que le même paragraphe 4 prévoit désormais une prise de position circonstanciée des communes.

Le paragraphe 7 dispose que le ministre ayant l’Intérieur dans ses attributions peut nommer un ou plusieurs commissaires spéciaux suivant la procédure prévue à l’article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 si les autorités communales manquent d’observer les formalités et les délais prévus dans le cadre de la procédure d’élaboration d’un PDS. Le Conseil d’État estime qu’il y a lieu de revoir la formulation en début de phrase et d’écrire:

„En cas de manquement des autorités communales aux formalités ou aux délais prévus ...“.

Aussi, le Conseil d’État préconise-t-il de supprimer l’alinéa 2 du paragraphe 7, étant donné que la nomination, les délais et le champ d’action du commissaire sont de toute façon définis à l’article 108 de la loi précitée du 13 décembre 1988. Ainsi, il suffirait d’écrire à l’alinéa 1<sup>er</sup>:

„... nomme un ou plusieurs commissaires spéciaux conformément aux dispositions de l’article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.“

En ce qui concerne l’emploi du terme „concerné“ au paragraphe 8 de l’article sous rubrique, le Conseil d’État renvoie à ses observations formulées par rapport aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 4.

### *Article 13*

L’article 13 définit une procédure de modification ponctuelle des PDS. Ce n’est que le Gouvernement en conseil qui peut décider de lancer une procédure de modification ponctuelle. Le Conseil d’État note que l’article 14 de la loi sous revue prévoit au paragraphe 1<sup>er</sup> la possibilité pour les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de proposer des modifications à une commission de suivi.

Les autres paragraphes n’appellent pas d’observation de la part du Conseil d’État.

### *Article 14*

L’article 14 institue une commission de suivi ayant pour mission d’assurer le suivi de la mise en œuvre du PDS et de proposer des modifications.

Le Conseil d’État, tout en renvoyant à ses observations à l’endroit de l’article 12, note que les auteurs utilisent une nouvelle formule au paragraphe 1<sup>er</sup> en disposant que les collèges des bourgmestre et échevins des „communes territorialement concernées“ peuvent proposer à la commission de suivi des modifications des PDS.

Au paragraphe 2, il est prévu qu’un règlement grand-ducal définisse entre autres les missions de cette commission de suivi. Le paragraphe 3 poursuit que le règlement grand-ducal adoptant le PDS „peut prévoir l’élaboration et l’approbation de schémas directeurs et de cahiers des charges par la commission de suivi“. Selon le commentaire des articles, les auteurs ont voulu donner „une base légale“ à cette mission de la commission de suivi.

Par rapport à ces dispositions, le Conseil d’État se doit de formuler les observations suivantes: Premièrement, en ce qui concerne la définition de missions par la voie d’un règlement grand-ducal qui, à la lecture du paragraphe 3, ont tendance à toucher des matières réservées à la loi, le Conseil d’État doit s’y opposer formellement tout en demandant de déterminer dans la loi les principes et les points essentiels et de régler les éléments plus techniques et de détail dans le cadre d’un règlement grand-ducal. En effet, l’article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige le renvoi au règlement par „une disposition légale particulière“. Il requiert encore que cette disposition „fixe l’objectif des mesures“ qu’il qualifie „d’exécution“.

Deuxièmement, le Conseil d’État est à se demander s’il est concevable de conférer, sans autre précision, aux commissions de suivi des PDS la possibilité d’élaborer et d’approuver des schémas directeurs, alors que ces schémas directeurs trouvent leur fondement légal dans la loi précitée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain. L’élaboration de schémas directeurs est de la compétence des communes et l’approbation de ces schémas directeurs se fait dans les conditions de la loi précitée du 19 juillet 2004. À noter également que le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l’étude préparatoire d’un plan d’aménagement général d’une commune dispose dans son article 19 que „[l]e contenu des plans directeurs, élaborés en application

de la loi précitée du 19 juillet 2004, peut se substituer au contenu du schéma directeur, tel que défini aux articles 14 à 18 du présent règlement“. Si donc les auteurs ont visé les mêmes schémas directeurs que ceux élaborés par les communes, il ne suffira pas de faire un renvoi à la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, il revient aux auteurs du projet de loi de définir clairement la forme et le contenu du schéma directeur dans le contexte de la loi en projet et de clarifier comment ces schémas directeurs s’articuleront avec les schémas directeurs élaborés par les communes. De plus, le Conseil d’État demande de vérifier les incidences éventuelles des schémas directeurs prévus par la loi en projet sur les instruments d’aménagement communal existants.

Si, par contre, les schémas directeurs prévus par les auteurs de la loi en projet se distinguent quant à la forme ou quant au contenu de ceux élaborés par les communes, il y a lieu de le préciser dans le corps du texte, voire d’employer des termes autres que „schéma directeur“, afin d’éviter toute confusion.

En vue d’éviter toute incohérence juridique, le Conseil d’État, sous peine d’opposition formelle, demande donc de préciser, dans le cadre de la loi en projet, la mission conférée aux commissions de suivi d’établir et d’approuver des schémas directeurs et de clarifier la forme, le contenu et l’articulation de ces schémas directeurs avec les schémas directeurs élaborés en vertu de la loi précitée du 19 juillet 2004.

#### *Article 15*

L’article 15 définit la forme, le contenu et la relation des POS avec les PDS. En ce qui concerne la base légale des POS, le Conseil d’État renvoie à ses observations contenues aux considérations générales tout en s’opposant formellement aux dispositions sous rubrique. Le Conseil d’État rappelle que la voie empruntée par les auteurs, qui consiste à mettre en vigueur des PDS et des POS par le biais de règlements grand-ducaux sans pour autant avoir précisé dans la loi en projet les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs, n’est pas conforme aux conditions posées par les articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Par rapport à la législation actuelle, il est précisé au paragraphe 2 de l’article sous rubrique qu’un POS peut entrer en vigueur indépendamment de l’existence d’un PDS.

Le paragraphe 3 définit le contenu des POS. Si la législation actuelle est formulée de façon plus générale et dispose que le POS doit contenir des indications quant au mode et au degré d’utilisation du sol ainsi que l’intégration dans le tissu urbain existant des terrains qui en font l’objet, le texte sous revue est plus clair en ce qu’il prévoit des degrés de précision différents en fonction des objectifs à atteindre. En effet, selon le commentaire des articles se référant au point d. du paragraphe 3, les POS peuvent désormais contenir des règles d’urbanisme et de lotissement des terrains qui peuvent soit être sommaires de façon à impliquer une exemption d’établir un PAP, soit être sommaires et modifier de plein droit les projets et PAP, lorsque le POS requiert l’établissement d’un PAP, soit être aussi précis qu’un PAP.

La lettre b) dispose que le POS peut contenir un schéma directeur „élaboré conformément à l’article 7, paragraphe 2 alinéa 4 point d) première phrase de la loi précitée du 19 juillet 2004“ et selon la lettre d), un POS peut dorénavant „fixer les règles d’urbanisme et de lotissement de terrain, telles que prévues à l’article 29, paragraphe 2, alinéa 1 et 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004“. Le Conseil d’État, tout en renvoyant à son observation à l’endroit de l’article 14, paragraphes 2 et 3, s’oppose pour violation du principe de la sécurité juridique formellement aux dispositions sous rubrique, étant donné que la forme, le contenu et l’articulation de ces schémas directeurs avec les schémas directeurs élaborés en vertu de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne sont pas clairs.

La lettre e) du paragraphe 3 prévoit une obligation d’élaborer un PAP pour une ou plusieurs zones conformément aux articles 25 et suivants de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le Conseil d’État demande d’omettre la notion „et suivants“ et de préciser les articles auxquels le renvoi se rapporte.

#### *Articles 16 et 17*

L’article 16 établit la procédure d’élaboration du POS tandis que l’article 17 fixe la procédure de modification ponctuelle. Les procédures d’élaboration et de modification ponctuelle sont similaires à celles établies pour les PDS aux articles 12 et 13 avec la seule différence que les délais à respecter sont plus courts que ceux dans le cadre d’un PDS.

### Article 18

Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses observations à l'endroit de l'article 19, paragraphes 5 à 7, n'a pas d'autre observation à formuler.

### Article 19

À l'article 19 de la loi en projet, qui détermine les effets du plan directeur sectoriel, il est précisé que le règlement grand-ducal „se superpose“ de plein droit aux projets et plans d'aménagement général; il ne les „modifie“ donc plus, comme tel est le cas dans le cadre de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013, mais il s'y „superpose“. En effet, aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, les auteurs ne prévoient plus de modification formelle des projets et plans d'aménagement général pour que ceux-ci soient conformes aux prescriptions d'un PDS, à l'exception du paragraphe 3 qui parle d'une „utilisation précise du sol qui modifie de plein droit les projets et plans d'aménagement général“. Se pose alors la question de la portée juridique du terme „superpose“: Est-ce qu'il „impose“ des règles ou bien les auteurs du projet ont-ils voulu donner une autre signification à ce terme?

De même, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la formulation „réservé des zones“ et également sur la différence entre cette formulation et celle utilisée au paragraphe 3, à savoir: „délimiter des zones“. Est-ce que des zones réservées ne sont pas de par leur nature délimitées? En outre, il ne ressort pas du texte sous rubrique quelle est la différence entre „utilisation générale du sol“ et „utilisation précise du sol“. Le Conseil d'État regrette que le commentaire des articles ne fournisse aucune explication supplémentaire. Il demande en l'occurrence, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de préciser ces termes et de rédiger le dispositif de manière précise, concise et claire.

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article sous rubrique, le Conseil d'État demande de préciser *in fine* de l'alinéa 2 qu'il s'agit de „demandes d'autorisation de construire“.

Selon l'article 19, paragraphe 5, le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire „à titre informatif“ une version adaptée de la partie graphique et écrite du PAG de la commune reprenant les zones et sites réservés par les PDS en fonction des paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 précités. Ainsi, trois plans distincts, voire contraires, à savoir un PAG, un PAG produit „à titre informatif“ et un PDS peuvent coexister, le paragraphe 7 précisant néanmoins qu'en cas de contradiction entre le PDS et „la version adaptée“, seul le PDS „fait foi“. Or, qu'en est-il s'il n'existe aucune version adaptée? Sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, le Conseil d'État demande de préciser au paragraphe 7 que le PDS doit également prévaloir si les communes concernées n'ont pas ou pas encore produit un PAG à titre informatif. Dans ce même contexte, le Conseil d'État demande de remplacer l'expression „fait foi“ par le terme „prévaut“.

En outre, au vu des paragraphes 5 à 7 de l'article sous rubrique, le Conseil d'État ignore pourquoi les auteurs n'ont pas prévu une pareille procédure à l'article 18 concernant les effets des plans d'occupation du sol. Les PAG produits à titre informatif ne devraient-ils pas tenir compte des dispositions des POS? Le Conseil d'État estime que l'article 18 est à compléter au sens des paragraphes 5 à 7 en question, tout en tenant compte de ses observations y afférentes.

Le Conseil d'État demande de supprimer le paragraphe 8, étant donné qu'il est superfétatoire.

### Article 20

Sans observation.

### Article 21

L'article 21 répond à l'avis n° 50.683 précité du Conseil d'État qui avait remis en cause les effets „*standstill*“ (voir considérations générales). Les auteurs y introduisent le concept de „servitudes provisoires“ emprunté des articles 21 et 22 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Ainsi, au cours des „études ou travaux“ tendant à établir ou à modifier un PDS ou un POS, les activités suivantes peuvent être interdites en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous rubrique:

- toute initiative d'élaboration d'un PAP „nouveau quartier“;
- tout morcellement de terrains;
- toute modification de limites de terrains s'il s'agit de les affecter à la construction;
- toute construction ou réparation confortative;

- tous travaux „généralement quelconques, à l’exception des travaux de conservation et d’entretien“ s’ils sont contraires au projet de plan.

Le Conseil d’État peut marquer son accord avec l’approche choisie par les auteurs du projet de loi.

Le paragraphe 2 dispose qu’aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle contrevient à ces interdictions, à l’exception des autorisations à délivrer en application d’un PAP „dûment approuvé avant la notification prévue au présent paragraphe et les demandes d’autorisation introduites avant cette notification“. Le Conseil d’État approuve le principe de cette disposition. Il demande cependant d’y préciser qu’il s’agit non pas de la notification „prévue au présent paragraphe“, mais de celle prévue au paragraphe 3 de l’article sous examen.

Le paragraphe 7 dispose que les servitudes provisoires ne donnent pas lieu à une indemnisation quelconque. Devant la toile de fond de l’arrêt 101/2013 précité de la Cour constitutionnelle, le Conseil d’État se demande si une servitude „provisoire“ peut priver d’un de leurs „aspects essentiels“ les attributs de propriété des terrains et immeubles concernés, même s’il ne s’agit que d’une durée limitée de quatre ans au maximum en vertu du paragraphe 4 de l’article sous rubrique. La réponse à la question n’étant pas claire, le Conseil d’État suggère de supprimer le paragraphe 7, étant donné que les servitudes sont soumises aux règles du droit commun avec à la base l’article 16 de la Constitution.

#### *Article 22*

L’article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, reprend le texte de l’article 20 de la loi précitée du 30 juillet 2013, tout en ajoutant les syndicats de communes au rang d’organismes publics autorisés à poursuivre l’acquisition et l’expropriation pour cause d’utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des objectifs des PDS et des POS adoptés par règlement grand-ducal.

La disposition sous revue vise les syndicats de communes „territorialement compétents“, quels que soient d’ailleurs les objets en vue desquels ils ont été constitués. Il est à noter que les syndicats de communes sont des associations de communes, créées par celles-ci en vue de la réalisation, en régie commune, d’œuvres ou de services d’intérêt communal. Les syndicats de communes sont les gestionnaires, pour le compte des communes membres, de ces œuvres et services, les communes membres étant tenues de mettre à la disposition des syndicats les ressources nécessaires à cet effet. Les objets en vue desquels les syndicats sont constitués, sont multiples et très variés, tant du point de vue de la nature des objets que du point de vue de l’envergure de ceux-ci. Les syndicats de communes disposent d’une compétence matérielle, liée à leur objet et limitée par la spécialité de celui-ci; ils ne disposent pas d’une compétence territoriale au même titre que les communes, étant donné qu’ils n’ont pas de territoire à gérer. Il n’est dès lors pas approprié de parler de syndicats „territorialement compétents“. Le recours à cette dernière notion, sans faire aucune référence à l’objet des syndicats, est source d’insécurité juridique, puisqu’il suggère l’idée fautive que tous les syndicats de communes, indépendamment de leur objet, peuvent procéder, à leur guise, sur les territoires de leurs communes membres, à des expropriations dans l’intérêt de la réalisation des PDS et des POS. Le Conseil d’État doit, par conséquent, s’opposer de manière formelle à la disposition du paragraphe 1<sup>er</sup> de l’article sous revue et demande la suppression des termes „territorialement compétents“ dans la disposition sous rubrique.

Le Conseil d’État estime, par ailleurs, qu’il n’est pas nécessaire de conférer expressément aux syndicats de communes la faculté d’acquérir des immeubles et d’entamer une procédure d’expropriation pour cause d’utilité publique. En effet, comme les syndicats de communes sont des établissements publics<sup>4</sup>, ils sont, à ce titre, habilités à demander l’expropriation pour cause d’utilité publique, conformément à l’article 2 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l’expropriation pour cause d’utilité publique. Dans les cas où un syndicat de communes est amené, dans le cadre de la réalisation de son objet, à procéder à une acquisition immobilière ou à entamer une procédure d’expropriation pour cause d’utilité publique, „des immeubles nécessaires à la réalisation des objectifs des plans directeurs sectoriels et des plans d’occupation du sol adoptés par règlement grand-ducal“, il dispose d’ores et déjà, sur la base des textes existants, de la capacité juridique à cet effet, à condition que l’opération soit couverte par la spécialité de son objet.

Le Conseil d’État demande, à la suite des considérations qui précèdent, de renoncer à la modification envisagée et de s’en tenir au texte de l’article 20 de la loi existante.

<sup>4</sup> Article 4 de la loi modifiée du 21 février 2001 concernant les syndicats de communes.

### Article 23

Pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 22 en ce qui concerne les syndicats de communes „territorialement compétents“, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à la disposition du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article sous revue et demande la suppression des termes „territorialement compétents“ dans la disposition sous rubrique.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>, il y est précisé que les parties écrites et graphiques des PDS et POS doivent „conférer un objectif précis au droit de préemption“. Les auteurs se sont inspirés de l'avis complémentaire du Conseil d'État n° 50.728 du 17 juillet 2015 (doc. parl. n° 6704<sup>4</sup>) dans le cadre duquel il avait demandé d'assigner un objectif précis au droit de préemption, vu qu'il constitue une atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle.<sup>5</sup> Cependant, dans le même avis le Conseil d'État avait précisé que „le droit de préemption doit être sous-tendu par des justifications d'intérêt général résultant de la loi et que les prérogatives accordées aux pouvoirs préemptant doivent y être proportionnées“. Or, étant donné que l'article 2 de la loi en projet ne définit pas les objectifs précis des PDS et POS et considérant que les auteurs entendent laisser aux seuls règlements grand-ducaux le devoir de conférer un objectif précis au droit de préemption, la condition „des justifications d'intérêt général résultant de la loi“ n'est pas remplie et l'absence de fixation de critères entourant son exercice rendent impossible l'appréciation de la proportionnalité. Les conditions posées par les articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution ne sont donc pas remplies. Aussi le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales et à ses observations formulées à l'endroit de l'article 2 du projet de loi sous revue, est-il obligé de s'opposer formellement aux dispositions de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>.

En ce qui concerne le premier tiret du paragraphe 4, le Conseil d'État se doit de relever que l'article 1595 du Code civil dont question a été abrogé par la loi du 4 juillet 2014 portant réforme du mariage.<sup>6</sup> Il y a dès lors lieu de supprimer ce tiret.

Au paragraphe 7, les auteurs ont supprimé le délai de notification du projet d'acte d'aliénation de deux mois à respecter par le notaire en charge.

Les autres dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 24

L'article 24 traite des conventions de coopération territoriale entre l'État et les communes. Le Conseil d'État note que, selon l'article 24, ces conventions auront pour objet „de promouvoir la coopération intercommunale et de contribuer à la mise en œuvre des plans et programmes de l'aménagement du territoire“ alors que, selon la définition de l'article 1<sup>er</sup>, il existe un lien de causalité entre les deux objets formulés à l'article 24, sachant que le paragraphe 7 de l'article 1<sup>er</sup> dispose que ces conventions ont pour objet de promouvoir la coopération intercommunale „en vue d'une contribution à la mise en œuvre des actions, plans et programmes de l'aménagement“. Le Conseil d'État, estimant que la „coopération intercommunale“ formulée de façon aussi générale à l'article 24 ne peut pas être un

5 Avis complémentaire n° 50.728 du Conseil d'État du 17 juillet 2015: „La question de l'objectif du droit de préemption est toutefois essentielle. À défaut d'encadrement du droit de préemption par des finalités précises, servant de critères aux décisions de préemption, les pouvoirs préemptant disposent d'un pouvoir d'appréciation très large, mais insuffisamment circonscrit selon le Conseil d'État. L'exercice du droit de préemption, dans ces conditions, s'expose au reproche d'arbitraire. Le défaut d'assigner un objectif précis au droit de préemption pourrait d'ailleurs ouvrir la porte à la mise en œuvre de ce droit en vue de réaliser des opérations dépourvues de caractère d'intérêt public concret, comme l'acquisition de terrains non bâtis à des fins de thésaurisation, ou l'acquisition dans le but d'empêcher l'aliénation à une personne déterminée, ou encore pour empêcher la réalisation par l'acquéreur potentiel sur le terrain en cause d'un projet qui, tout en étant conforme au droit, est néanmoins jugé indésirable.“

6 Loi du 4 juillet 2014 portant: a) réforme du Titre II.– du Livre I<sup>er</sup> du Code civil „Des actes de l'état civil“ et modifiant les articles 34, 47, 57, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 79, 79-1 et 95; b) réforme du Titre V.– du Livre I<sup>er</sup> du Code civil „Du mariage“, rétablissant l'article 143, modifiant les articles 144, 145, 147, 148, 161 à 164, 165 à 171, 173 à 175, 176, 177, 179, 180 à 192, 194 à 199, 201, 202, 203 à 206, 212 à 224, 226, 227, introduisant les articles 146-1, 146-2, 175-1, 175-2 nouveaux et abrogeant les articles 149 à 154, 158 à 160bis, 178, le Chapitre VIII et l'article 228; c) modification des articles 295, 351, 379, 380, 383, 390, 412, 496, alinéa 1, 509-1, alinéa 2, 730, 791, 847 à 849, 852, alinéa 3, 980, alinéa 2, 1405, 1409 et 1676, alinéa 2, et abrogation des articles 296 et 297 et 1595 du Code civil; d) modification de l'article 66 du Code de commerce; e) modification des articles 265, alinéa 1, 278 et 521 du Nouveau Code de procédure civile; f) introduction d'un Titre VIbis nouveau dans la Deuxième Partie du Nouveau Code de procédure civile; g) introduction d'un Chapitre VII.-I nouveau au Titre VII du Livre I<sup>er</sup> du Code pénal; h) abrogation de la loi du 23 avril 1827 concernant la dispense des prohibitions du mariage prévues par les articles 162 à 164 du Code civil; et i) abrogation de la loi du 19 décembre 1972 portant introduction d'un examen médical avant mariage.

but en soi, recherché dans le contexte de la présente loi en projet, demande de reproduire, à l'article 24, la formulation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7.

#### Article 25

L'article 25 entend obliger les communes desservies par des „transports collectifs de bonne qualité“ à mettre en œuvre „une gestion des emplacements de stationnement“ et imposer aux autres communes certaines limites au développement d'activités économiques sur leur territoire.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> définit les sites de desserte en transports collectifs de bonne qualité. Le Conseil d'État demande d'utiliser le terme „transport collectif“ au singulier. Ensuite, le Conseil d'État demande de reformuler au deuxième tiret de l'alinéa 2, la notion du site „situé à moins de quinze minutes de trajet d'un arrêt ferroviaire et offrant au minimum 2 correspondances par heure ...“, étant donné que ces deux critères ne sont pas suffisamment précis. En effet, que faut-il comprendre par „un trajet“? Les dispositions légales applicables aux communes sont-elles tributaires d'un changement des grilles horaires? Qu'y a-t-il lieu d'entendre par le terme „site“? Le Conseil d'État, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, demande d'utiliser des formulations plus objectives et précises dans le corps du texte.

La même observation et opposition formelle s'impose par rapport aux formulations utilisées aux paragraphes 2 et 3 qui sont trop vagues et risquent de conduire à une insécurité juridique. En effet, quand un taux de visiteurs est-il à considérer comme étant „élevé“ et quand un besoin en véhicules de service est-il „justifié“? Qui en fera le constat? La commune ou le ministre? Selon quelle procédure? Le paragraphe 3 disposant *in fine* qu'„il peut être dérogé à ces valeurs“, le Conseil d'État se demande en plus qui sera compétent pour déroger à ces valeurs. S'agit-il de la commune? Dans l'affirmative, selon quels critères pourra-t-elle déroger à ces valeurs? Est-il entendu que le règlement grand-ducal y fournira des réponses?

Le paragraphe 2 parle „d'activités créant de nombreux emplois, précisées par un règlement grand-ducal“ tandis que le paragraphe 4, alinéa 2, définit clairement ces activités. S'il s'agit des mêmes activités, le renvoi à un règlement grand-ducal ne fait aucun sens. En outre, les paragraphes 2 et 3 utilisent une fois la formulation „activités de commerce de détail“ et une autre fois celle d'„activités de services commerciaux“.

Le paragraphe 2 dispose aussi que le PAG doit définir un maximum d'emplacements de stationnement autorisables pour les activités de commerce de détail, artisanales et celles qui créent de nombreux emplois, précisées par un règlement grand-ducal. Pour d'autres activités, le PAG „peut définir“ un maximum d'emplacements. Le paragraphe 3 précise que le maximum d'emplacements est à fixer par règlement grand-ducal, mais que dans certains cas „il peut être dérogé à ces valeurs“ maximales. D'abord, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas clair ce que les auteurs entendent par „activités“, le commentaire des articles ne fournissant aucun supplément d'information: Ce terme se réfère-t-il à des activités *individuelles* de commerce de détail, artisanales ou autres, ou bien englobe-t-il *toutes* les activités de ces secteurs sur le territoire des communes?

Ensuite, en ce qui concerne la portée juridique des dispositions sous rubrique, le Conseil d'État donne à considérer que le texte, dans sa forme actuelle, suggère que le terme „activités“ se réfère à *toutes* les activités des secteurs visés sur le territoire d'une commune. De cette lecture du texte, il pourrait résulter que dorénavant une activité commerciale devra être interdite, au moment où une commune aura atteint le maximum d'emplacements défini en vertu d'un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État est à se demander si telle a été l'intention des auteurs. Le texte n'étant pas clair sur ce point, le Conseil d'État s'oppose formellement aux dispositions du paragraphe 3 qui, dans leur forme actuelle, risquent d'enfreindre l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution érigeant la liberté de commerce en matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle aux auteurs qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution: „[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises“.

Si, par contre, les auteurs veulent définir un maximum d'emplacements par activité *individuelle*, il y aura lieu de reformuler le texte sous rubrique dans ce sens.

Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser dans le corps du texte de la loi en projet les critères qui sont à la base du calcul des valeurs maximales d'emplacements de stationnement. En effet, la première phrase du paragraphe 3 confère, sans autres critères, au Grand-Duc le soin de définir des valeurs maxi-

males par le biais d'un règlement grand-ducal, cette approche n'étant pourtant pas conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale approuvée par la loi du 18 mars 1987 qui dans son article 4 dispose ce qui suit: „Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.“. Il revient donc à la loi de déterminer clairement les critères à la base du calcul des valeurs maximales. Le paragraphe 4 dispose qu'un „site“ qui ne répond pas à l'une des conditions alternatives prévues au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut pas accueillir des activités créant de nombreux emplois, dont les surfaces sont supérieures à 3.500 m<sup>2</sup> de surface construite brute par immeuble bâti. Comme au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État s'interroge sur la signification du terme „site“?

Le paragraphe 5 dispose que les projets d'infrastructure prévus dans la loi concernant le budget de l'État ne sont pas touchés par les dispositions du paragraphe 3. Le Conseil d'État s'interroge d'abord sur la signification des termes „projet d'infrastructure“ prévus dans la loi concernant le budget. Les auteurs du projet de loi n'ont-ils visé que les projets d'infrastructure inscrits aux fonds d'investissements publics réalisés par l'État via l'Administration des bâtiments publics ou bien ont-ils également visé les projets d'infrastructure réalisés dans le cadre des fonds spéciaux? Le Conseil d'État demande de le préciser. Le Conseil d'État s'interroge ensuite pour quelles raisons les projets d'infrastructure de l'État devront échapper aux principes de la gestion des emplacements de stationnement prévus aux paragraphes précédents.

Pour les activités de commerce dont la surface de vente est supérieure à 10.000 m<sup>2</sup> par immeuble bâti, le paragraphe 6 dispose que „le nombre d'emplacements autorisables est déterminé lors de l'élaboration du plan d'aménagement particulier en tenant compte“ de certains critères comme la „centralité du site“, le „degré de saturation du réseau routier environnant“, des „nuisances sonores“ et de la „qualité de desserte en transports collectifs“. Le Conseil d'État a du mal à comprendre à quel moment exactement le nombre d'emplacements est „déterminé“ et par qui. En l'espèce, il s'agit d'une procédure de PAP „nouveau quartier“. L'„élaboration“ d'un tel PAP se fait dans les conditions des articles 28 et 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Or, ceux-ci ne prévoient aucune décision lors de l'élaboration d'un tel PAP. Dès lors le Conseil d'État, tout en demandant aux auteurs de préciser à quel moment de la procédure et par qui le nombre d'emplacements est déterminé, est obligé de s'opposer formellement aux dispositions sous rubrique sur fondement d'insécurité juridique.

En ce qui concerne plus particulièrement la nomenclature utilisée aux paragraphes 2 à 6, le Conseil d'État insiste à ce que les auteurs emploient les mêmes termes que ceux utilisés dans le cadre de la loi précitée du 19 juillet 2004 et des règlements grand-ducaux afférents pour désigner les activités et les zones visées par les dispositions sous rubrique.

Le paragraphe 7 impose aux communes de procéder à une mise en conformité du PAG „à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal adoptant la réglementation relative à la gestion des emplacements de stationnement“. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses observations qui précèdent, ne peut pas être d'accord avec cette formulation qui suggère qu'un règlement grand-ducal „réglemente“ la gestion des emplacements de stationnement, alors que les règlements grand-ducaux auxquels les paragraphes précédents ont renvoyé n'entendent déterminer que des activités et des valeurs maxima. Le Conseil d'État demande dès lors de faire abstraction de cette formulation et de renvoyer aux éventuels règlements grand-ducaux pris en vertu des dispositions de l'article sous rubrique.

#### *Article 26*

L'article 26 instaure un droit à l'indemnité pour les propriétés frappées d'une servitude résultant d'une disposition de la loi en projet. Ce droit sera prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur des PDS ou POS. Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, à son observation formulée à l'endroit de l'article 21 par rapport aux servitudes provisoires. Si les auteurs du projet de loi suivent le Conseil d'État dans sa suggestion d'y supprimer le paragraphe 7, il faudra en tenir compte à l'article sous rubrique et déterminer clairement quels délais s'appliquent à partir de quel point de départ dans le contexte des servitudes provisoires.

#### *Article 27*

D'après son intitulé, l'article 27 a pour objet les „sanctions pénales et mesures administratives“.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> à 4 traitent des sanctions pénales et de la possibilité pour l'État et les communes de se porter partie civile dans le cadre d'un procès pénal. Ils ne donnent pas lieu à observation.

Le paragraphe 5 introduit une disposition aux termes de laquelle le non-respect par les bourgmestres et échevins des procédures prévues par la loi en projet constitue dans leurs chefs une faute ou une négligence graves au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, pouvant entraîner la suspension ou la destitution des coupables de leurs fonctions, sur la base de ces mêmes articles de la loi communale. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une mesure, mais d'une sanction administrative. Une disposition analogue existe déjà à l'article 107, paragraphe 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il y est fait une référence précise aux dispositions énonçant les procédures dont le non-respect constitue une faute ou une négligence graves. Tel n'est cependant pas le cas de la disposition sous revue, laquelle se contente de viser „les procédures prévues par la présente loi“. Les sanctions administratives sont appréhendées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sous l'angle de l'article 14 de la Constitution<sup>7</sup>. Afin de satisfaire aux exigences du principe de la légalité des peines et des incriminations, inscrit à l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'indiquer avec précision les articles contenant les procédures dont le non-respect est sanctionnable.

Le paragraphe 6 confère la possibilité au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions de charger un ou plusieurs commissaires spéciaux „en vue de remédier à l'omission du bourgmestre de se prononcer sur la conformité de la demande d'autorisation de construire au plan d'occupation du sol“. Le Conseil d'État note que ce choix des auteurs n'est pas expliqué au commentaire des articles.

Les auteurs utilisent le procédé du commissaire spécial pour suppléer la carence du bourgmestre qui reste pendant plus de trois mois en défaut de se prononcer sur une demande d'autorisation de construire lui soumise. Il s'agit d'une mesure de tutelle administrative par substitution d'action qui est limitée matériellement aux demandes d'autorisation de construire portant sur des fonds couverts par un plan d'occupation du sol.

Le procédé tutélaire du commissaire spécial, qui a servi de modèle aux auteurs du projet de loi, se retrouve à l'article 108 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988. Selon cet article, le commissaire spécial a le pouvoir de se substituer, après deux avertissements restés infructueux, aux autorités locales défaillantes, afin „de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux ou par les décisions du ministre de l'Intérieur“. L'intervention du commissaire spécial est tributaire de la circonstance que les autorités locales n'ont pas satisfait à leurs obligations légales ou réglementaires ou à une décision exécutoire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le procédé tutélaire du commissaire spécial selon l'article 108 est toutefois inopérant dans le cas visé par les auteurs, puisque les conditions d'application de l'article 108 ne sont pas remplies. Il n'existe en effet aucune disposition légale ou réglementaire obligeant le bourgmestre à se prononcer dans un certain délai sur une autorisation de construire et le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ne dispose d'aucune base légale lui permettant d'enjoindre un tel délai à un bourgmestre.

C'est pourquoi les auteurs ont dû prévoir une nouvelle procédure tutélaire de commissaire spécial. D'après la disposition sous revue, il peut être fait usage du nouveau commissaire spécial à l'encontre du bourgmestre, dans la mesure où aucune décision n'est intervenue de la part de ce dernier, „conformément à l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996“ portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Le Conseil d'État comprend que les auteurs visent, à travers la référence à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi de précitée du 7 novembre 1996, le délai y inscrit de trois mois, après l'écoulement duquel le silence de l'autorité saisie d'une demande est assimilé à une décision de refus, susceptible d'un recours juridictionnel. Il est à noter que l'article 4 précité est une disposition de droit judiciaire qui ne contient aucune règle ni de fond ni de forme à laquelle le bourgmestre doit se conformer lors de l'octroi d'une autorisation de construire. Il n'est dès lors pas approprié de parler d'une décision „conformément à l'article 4 (1) ...“. Il serait plus judicieux d'inscrire le délai de trois mois dans la disposition sous revue, sans faire référence à la loi précitée du 7 novembre 1996.

La disposition sous revue fixe, de manière implicite, au bourgmestre un délai dans lequel il doit se prononcer sur les demandes d'autorisation en cause, à défaut de quoi le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions „peut“ nommer un commissaire spécial „en vue de remédier à l'omission du bourgmestre“ défaillant.

On note que la fixation implicite du délai dans lequel l'autorisation doit intervenir et la possibilité de l'envoi subséquent d'un commissaire spécial ne jouent que pour une seule catégorie d'autorisations

<sup>7</sup> Cour constitutionnelle, arrêt du 22 mars 2002, n° 12/02 (Mém. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672).

de construire, à savoir celles portant sur un terrain situé dans le périmètre d'un POS. On note encore que le dispositif n'est pas réservé aux cas où c'est l'État qui, pour la réalisation d'ouvrages d'intérêt général, est demandeur d'une autorisation de construire. Les termes généraux de la disposition permettent en effet à chaque administré, demandeur d'une autorisation de construire à l'intérieur du périmètre d'un POS, de solliciter, après trois mois d'attente, l'envoi d'un commissaire spécial.

Ceci pose la question de l'égalité de traitement de tous les administrés, demandeurs d'autorisations de construire, à l'égard des recours contre le silence de l'administration. En effet, seuls les administrés dont le projet de construction se situe à l'intérieur du périmètre d'un POS peuvent tirer avantage de la nouvelle disposition. En cas de silence de l'administration pendant trois mois, ces administrés bénéficient, en sus du recours juridictionnel de droit commun, prévu à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 7 novembre 1996, de la possibilité offerte par la disposition sous revue de voir leur demande d'autorisation traitée par un commissaire spécial nommé par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Pour le Conseil d'État, tous les demandeurs d'autorisations de construire, peu importe la situation géographique de leur terrain, se trouvent, face au bourgmestre et au silence gardé par celui-ci pendant trois mois, dans une situation comparable, et doivent *a priori* être traités de la même façon, à moins que la différence opérée ne procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. En l'absence de justification fournie par les auteurs à ce propos, le Conseil d'État n'entrevoit pas comment ces critères seraient remplis en l'espèce. Il s'oppose formellement à la disposition du paragraphe 6 sous revue, pour la raison que cette disposition conduit à une rupture non justifiée du principe d'égalité inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution.

Le Conseil d'État voudrait, par ailleurs, attirer l'attention sur d'autres déficiences ou lacunes en relation avec le paragraphe 6 sous revue.

La faculté pour le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions de nommer un commissaire spécial constitue un pouvoir discrétionnaire non autrement circonscrit. Afin de mieux cadrer ce caractère discrétionnaire et d'éviter ainsi des recours en justice, le texte sous revue devrait être assorti d'un minimum de critères.

Aux termes de la dernière phrase du paragraphe 6 sous revue, „le ou les commissaires spéciaux ainsi nommés sont également en charge de l'exécution de l'autorisation de construire précitée“. Le Conseil d'État ne comprend pas ce qu'il faut entendre par „exécution de l'autorisation“ et n'entrevoit pas les devoirs et obligations découlant de cette phrase à charge du commissaire spécial. Est-ce que celui-ci doit personnellement notifier l'autorisation au demandeur? On note qu'il est question d'„autorisation“ et non pas de „décision“, de sorte que les obligations du commissaire spécial ne sont pas les mêmes en cas de décision positive (octroi de l'autorisation) qu'en cas de décision négative (refus de l'autorisation). Est-ce qu'il doit vérifier la conformité, sur le terrain, de la construction par rapport à l'autorisation?

Finalement, sur le plan rédactionnel, il y a lieu de mentionner que le paragraphe 6 sous revue contient une incohérence textuelle. En effet, à défaut du bourgmestre de se prononcer sur „la conformité de l'autorisation“, le commissaire spécial peut être appelé à se prononcer sur la „conformité des travaux“.

#### *Articles 28 et 29*

Sans observation.

#### *Article 30*

En ce qui concerne les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des articles 2 et 19 de la loi en projet. Les autres dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Article 31*

Sans observation.

#### *Article 32*

Les dispositions transitoires précisent que lors d'une modification d'un PDS ou d'un POS déclaré obligatoire sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, la „procédure“ prescrite par la loi en projet pour l'élaboration des PDS et POS est applicable. Quant aux conditions de fond, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux considérations générales et concernant plus particulièrement la base légale des PDS et POS ainsi que les effets de l'arrêt 101/2013 précité

de la Cour constitutionnelle. Ces remarques sont également valables pour les PDS et POS déclarés obligatoires sur base des lois antérieures.

*Article 33*

Sans observation.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

### *Observations générales*

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci, tout comme les sections afférentes, sont numérotés en chiffres cardinaux arabes. Par ailleurs, chaque groupement d'articles doit être muni d'un intitulé propre. Celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final.

À titre d'exemple: **Chapitre 1<sup>er</sup> – Dispositions générales**

#### **Section 1<sup>re</sup> – Plans directeurs sectoriels**

En outre, étant donné que le projet de loi sous avis contient à la fois des dispositions modificatives, dont le nombre et l'envergure ne sont pas trop importants et des dispositions abrogatoires, elles peuvent toutes être regroupées sous un seul chapitre libellé „**Chapitre ... – Dispositions modificatives et abrogatoires**“. Partant, il est indiqué d'adapter les intitulés des chapitres VII et VIII (7 et 8, selon le Conseil d'État). L'article 31 est dès lors à faire figurer sous le chapitre 7 et est à intituler comme suit:

„**Art. 31. Disposition abrogatoire**“.

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. S'il est toutefois recouru à ce procédé, chaque article du dispositif doit alors être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chaque article et reflète fidèlement le contenu de l'article en question. Aussi, les intitulés ne sont pas à faire suivre d'un point final.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au „paragraphe 1<sup>er</sup>“ et non pas au „paragraphe (1)“ ou encore au „premier paragraphe“.

En outre, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre: le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple: „l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>o</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c), deuxième phrase, de la loi ...“, et non pas „la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 de la loi ...“.

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Les subdivisions complémentaires de l'article en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant „<sup>o</sup>“ (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Ces dernières sont introduites par un deux-points et chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

L'emploi du verbe „pouvoir“ dans les textes normatifs doit être fait avec une certaine circonspection. Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ce verbe peut laisser entendre que l'autorité peut agir ou compléter le texte réglementaire à sa guise.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe „devoir“.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence „Mémorial“, qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de „Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg“.

À plusieurs endroits à travers le dispositif, la date relative à l'acte dont question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée aux endroits pertinents.

Finalement, il faut écrire „collège des bourgmestre et échevins“.

#### *Intitulé*

Lorsqu'un acte est cité dans un intitulé, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut lire au point 1 (1° selon le Conseil d'État):

„1° la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;“.

Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Les définitions sont reprises chacune sous un numéro distinct. Elles se suivent dans l'ordre logique ou, lorsqu'elles sont nombreuses, dans l'ordre alphabétique. En outre, les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. Partant, l'article 1<sup>er</sup> est à rédiger comme suit:

„**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Au sens de la présente loi, on entend par:

1° „aménagement du territoire“: organisation, mise en vigueur et développement du territoire par:

- a) la définition des orientations ...;
- b) une coordination des actions ...;

2° „ministre“: membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire ...;

3° „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“, désigné par la suite „Conseil supérieur“: organisme placé sous l'autorité du ministre ...;

4° ...;  
...“.

#### *Article 2*

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écarter les mots „de la présente loi“ pour être superfétatoires.

#### *Article 3*

Le numéro correspondant de l'article est à faire suivre d'un point final. En outre, l'intitulé de l'article n'est pas à faire suivre d'un point final.

#### *Article 4*

L'intitulé de l'article sous avis n'est pas à faire suivre d'un point final.

#### *Article 6*

À l'intitulé de l'article sous avis il y a lieu d'écrire „**Art. 6. Le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire**“ avec une lettre „c“ majuscule.

Au paragraphe 3, il est indiqué de redresser une erreur matérielle en supprimant le mot „soit“ après le mot „État“.

#### *Article 9*

Au paragraphe 2, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes „paragraphe 2“ pour lire:

„... conformément à l'article 6, paragraphe 2<sub>2</sub> est transmis ...“.

#### *Article 11*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, lettre d) (point 4° selon le Conseil d'État), il est indiqué d'insérer une virgule respectivement après les mots „précisant“ et „échéant“, pour lire:

„... national<sub>2</sub> précisant<sub>2</sub> le cas échéant, la mise en œuvre ...“.

Au même endroit, lettre e) (point 5° selon le Conseil d'État), il faut écrire „pour cent“ en toutes lettres et supprimer le bout de phrase „de la présente loi“ pour être superfétatoire.

#### *Article 12*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, il faut faire l'accord correctement pour lire:

„(1) Les projets de plans directeurs sectoriels   sont élaborés ...“.

Par souci de cohérence, au paragraphe 6, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire „ Conseil“ avec une lettre „c“ majuscule.

Au paragraphe 7, il y a lieu de spécifier le renvoi aux paragraphes précédents à l'intérieur de l'article sous avis.

#### *Article 15*

Au paragraphe 3, lettre e) (point 5° selon le Conseil d'État), il est indiqué de spécifier avec précision les articles auxquels il est renvoyé dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

#### *Article 16*

Au paragraphe 5, il y a lieu de remplacer les termes „à l'alinéa précédent“ par les termes „au paragraphe 4“.

À l'endroit du paragraphe 7, il est indiqué de spécifier les paragraphes auxquels la disposition renvoie et de supprimer le bout de phrase „de la présente loi“ pour être superfétatoire.

#### *Article 19*

Au paragraphe 6, il y a lieu de remplacer le mot „trois“ par le chiffre „3“.

#### *Article 20*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, il faut lire „... tout   autre moyen de publicité relatif à de pareilles opérations ...“.

Au paragraphe 2, il convient d'écrire „... Administration du  cadastre et de la  topographie“ avec respectivement une lettre „c“ et „t“ minuscule.

#### *Article 21*

À l'endroit du paragraphe 3, alinéa 3, première phrase, il est conseillé de préciser le renvoi en substituant le bout de phrase „l'alinéa qui précède“ par „l'alinéa 2“.

Au paragraphe 3, alinéa 5, il y a lieu d'écrire „ Tribunal“ avec une lettre „t“ majuscule.

#### *Article 23*

Au paragraphe 7, alinéa 3, il est conseillé d'éviter le recours à la forme „et/ou“ qu'il est généralement possible de remplacer par „ou“.

Au même endroit, il y a lieu de revoir les espaces typographiques entre le mot „d“ et les mots „aménagement“ et „un certificat“.

Au paragraphe 9, il est indiqué d'insérer une virgule entre les mots „dossier“ et „les“, pour lire „... de la réception du dossier, les pouvoirs préemptant ...“.

Tenant compte de l'observation formulée aux observations générales relative à l'emploi du verbe „devoir“ et du fait que les textes normatifs sont rédigés à l'indicatif présent, il est suggéré de libeller le paragraphe 10, alinéa 1<sup>er</sup>, comme suit:

„Dans les trois mois ..., l'acte authentique  est dressé par le notaire en charge“.

#### *Article 26*

Il convient d'écrire „est prescrit“ au lieu de „sont prescrites“.

#### *Article 27*

L'intitulé de l'article est à changer en „sanctions pénales,  sanctions et mesures administratives“.

Au paragraphe 6, alinéa 2, deuxième phrase, il est indiqué d'insérer une virgule entre les mots „spécial“ et „un“ et d'écrire „Tribunal“ avec une lettre „t“ majuscule.

On note encore que la loi du 7 novembre 1996 est mentionnée par référence à sa date; il y a lieu de faire référence également à son intitulé.

*Article 29*

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que „bis, ter, ...“ ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

*Article 30*

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on „abroge“ un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on „supprime“ toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, au paragraphe 2, le mot „supprimé“ est à remplacer par le mot „abrogé“.

Encore au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire le qualificatif „bis“ en caractères italiques.

*Chapitre VIII (7 selon le Conseil d'État)*

En insérant l'article relatif à l'abrogation de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire au chapitre VII (7 selon le Conseil d'État), il y a lieu de libeller le chapitre VIII (8 selon le Conseil d'État) comme suit:

**„Chapitre 8 – Dispositions transitoires et intitulé de citation“.**

*Article 33*

L'article sous avis est à rédiger comme suit:

**„Art. 33. Intitulé de citation“**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante: „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juin 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES