

Projet de loi

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Avis du Conseil d'État

(25 mars 2025)

En vertu de l'arrêté du 21 janvier 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, que la loi en projet sous avis tend à modifier.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 5 mars 2025.

Considérations générales

Le projet sous avis entend adapter la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, d'une part, et la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d'autre part.

Il vise d'abord à harmoniser, au niveau des plans d'aménagement particulier (ci-après « PAP ») « nouveau quartier », les seuils applicables à la surface construite brute à réserver à la construction de logements abordables. Ces seuils varient actuellement en fonction du nombre d'unités de logements à créer. Il prévoit ensuite de ne pas appliquer aux surfaces réservées à la construction de logements abordables réalisés dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier » certains critères fixés dans le plan d'aménagement général (ci-après « PAG »). Il permet enfin aux communes de déroger, sous certaines conditions, à la clé de détermination des emplacements de stationnement prévue par le PAG dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le point 1° n'appelle pas d'observation.

Le point 2° introduit une disposition permettant aux communes de déroger, dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier », au nombre d'emplacements de stationnement fixé par le PAG, à condition que cette dérogation soit nécessaire pour « améliorer la durabilité en matière de mobilité dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné ».

Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles que la modification proposée devrait permettre aux communes d'aménager des quartiers sans voiture ou de créer des logements abordables avec un nombre réduit d'emplacements de stationnement. Selon l'exposé des motifs, cette mesure est motivée par la nécessité de donner une réponse à des problématiques liées à la détermination du nombre d'emplacements de stationnement en relation avec les surfaces réservées à la construction de logements abordables, conformément à l'article 29*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il est ainsi proposé « de limiter le nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables à un emplacement au maximum ». L'introduction d'une telle limitation est considérée comme une mesure nécessaire pour tenir compte du fait que « les bénéficiaires de logements abordables disposent d'un nombre réduit de véhicules automobiles » et que « les coûts de construction desdits emplacements de stationnement impactent significativement le coût de leur réalisation ».

Le Conseil d'Etat relève à ce sujet que le critère de la « durabilité en matière de mobilité », qu'il est proposé d'introduire pour justifier une dérogation au nombre d'emplacements prévu dans le PAG, ne garantit pas nécessairement que les objectifs esquissés dans l'exposé des motifs seront atteints. Il note également que la dérogation, dans sa formulation actuelle, s'applique à l'ensemble des surfaces du PAP « nouveau quartier » concerné, et non à une partie seulement des surfaces couvertes par le PAP, en l'occurrence celles réservées à la réalisation de logements abordables.

Article 4

Les points 1°, 3°, 4°, 6°, 7° et 8° n'appellent pas d'observation.

Le point 2° de l'article sous examen énonce certaines catégories de constructions pour lesquelles le mécanisme de réservation de surfaces pour la réalisation de logements abordables ne trouve pas application.

Y sont visés, entre autres, les « centres intégrés pour personnes âgées, maisons de soins, structures de logement encadré pour personnes âgées, centres psycho-gériatriques ou centres d'accueil pour personnes en fin de vie ».

Le Conseil d'État note que la terminologie proposée ne correspond pas à celle utilisée dans la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées, laquelle regroupe les centres intégrés pour personnes âgées et les maisons de soins sous la dénomination de « structures d'hébergement pour personnes âgées ». Par ailleurs, la dénomination des centres psycho-gériatriques est changée en « centres de jour pour personnes âgées ». Le Conseil d'État demande ainsi aux auteurs du projet de loi d'adapter la terminologie à celle de la loi précitée du 23 août 2023.

Ensuite, la loi précitée du 23 août 2023 ne prévoit plus le concept de logement encadré pour personnes âgées, mais fait référence à un « logement vendu ou loué sous une dénomination destinée aux personnes âgées », qui constitue une catégorie de logements ne pouvant plus bénéficier d'un agrément ministériel. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de supprimer toute référence aux « logements encadrés ».

Le Conseil d'État relève pour le surplus que les personnes qui procèdent à l'acquisition ou à la location d'une unité de logement dans un « logement vendu ou loué sous une dénomination visant des personnes âgées » ne peuvent pas, contrairement aux résidents d'une structure d'hébergement pour personnes âgées, obtenir des aides étatiques en cas de revenus insuffisants pour couvrir les frais d'accueil. La réservation de surfaces pour la construction de logements abordables au sein d'un « logement vendu ou loué sous une dénomination visant des personnes âgées » permet ainsi d'éviter que l'évolution des prix du logement ne devienne, pour ce type de logement, un facteur d'exclusion pour une partie de la population, ce qui constitue précisément un des objectifs de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable¹.

Le point 5° introduit un nouvel alinéa 2 à l'article 29*bis*, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, excluant l'application de certaines règles du PAG aux surfaces réservées à la construction de logements abordables. Il s'agit des normes relatives à la densité de logement, au nombre de logements admis par immeuble et au nombre de logements à réaliser sous forme de maisons unifamiliales.

Les auteurs du projet de loi entendent ainsi prévenir la construction de surfaces moyennes excessivement grandes, inadaptées à ce type de logements. Bien que le Conseil d'État puisse comprendre les préoccupations des auteurs du projet de loi, il tient à souligner que la mesure proposée constitue une dérogation importante à des règles essentielles du PAG. Ce dernier est, en effet, censé garantir, conformément à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004, un développement harmonieux des structures urbaines ainsi qu'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités. Le nombre et la densité des unités de logement sont des critères qui ont non seulement une incidence significative sur la réalisation des objectifs précités, mais également

¹ Exposé des motifs de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable (doc. parl. n° 7937).

sur les capacités des équipements collectifs et publics ainsi que sur les flux de circulation, tant au niveau intra- qu'intercommunal.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne la structure de la loi en projet sous avis, le Conseil d'État signale que lorsqu'il y a plusieurs actes qu'il s'agit de modifier et si le nombre des modifications y relatives s'avère trop important, il est indiqué de regrouper les modifications relatives à un même acte sous un chapitre distinct, tout en reprenant chaque modification sous un article particulier. En outre, les articles 6 et 7 contiennent des dispositions transitoires, lesquelles, selon le Conseil d'État, auraient mieux leur place dans le corps des lois à modifier, en prévoyant à cet effet une modification expresse des dispositifs en question.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande de restructurer et de reformuler le texte du projet de loi comme suit :

« Chapitre 1^{er} - Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Art. 1^{er}. À l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, [...].

Art. 2. L'article 25 de la même loi est modifié comme suit :
[...].

Art. 3. L'article 26, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit :
[...].

Art. 4. L'article 29*bis* de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

a) Après la première occurrence du terme « logements » est inséré le terme « abordables ».

b) Le paragraphe est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] »

2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

« [...] ». »

b) L'alinéa 2 est supprimé.

c) L'alinéa 3 est modifié comme suit :

i) À la phrase liminaire, à la suite du terme « portée » sont ajoutés les termes de « à 20 pour cent » et le deux-points est remplacé par un point final.

ii) Les points 1° à 3° sont supprimés.

3° Le paragraphe 4 est complété par les alinéas 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :

« [...] ». »

4° Le paragraphe 5 est remplacé comme suit :

« (5) [...] ». »

5° Au paragraphe 6, alinéa 2, [...].

6° Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, troisième phrase, [...].

7° Au paragraphe 10, [...].

Art. 5. Après l'article 108^{quater} de la même loi, il est inséré un article 108^{quinquies} nouveau libellé comme suit :

« Art. 108^{quinquies}. L'article 29^{bis} s'applique aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée à partir du 1^{er} janvier 2026.

L'article 29^{bis}, dans sa teneur avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée [...]. »

Chapitre 2 - Modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Art. 6. L'article 11, paragraphe 2, point 9°, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, est modifié comme suit :

1° La lettre a) est supprimée.

2° La lettre b), première phrase, est modifiée comme suit :

a) Les termes « tombant dans le champ d'application de l'article 108^{quinquies}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004 » sont supprimés.

b) À la suite du terme « supérieur » sont insérés les termes « ou égal » et le chiffre « 25 » est remplacé par celui de « 10 ».

Art. 7. L'article 33 de la même loi est complété par un paragraphe 5 nouveau libellé comme suit :

« (5) L'article 11, paragraphe 2, point 9°, dans sa teneur avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée [...]. » »

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « du nombre d'emplacements de stationnement »

Article 2

À la phrase liminaire, le terme « prend » est à supprimer.

Au point 2°, le point énumératif et les guillemets fermants *in fine* ne sont pas à faire figurer en caractères italiques. Cette observation vaut également pour l'article 4, point 1°, en ce qui concerne le terme « abordables ». Par ailleurs, il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé, pour écrire « À l'alinéa 2, première phrase, [...] ».

Article 3

À la phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « de la même loi ».

Au point 2°, il est recommandé de rédiger la phrase liminaire comme suit :

« 2° Le paragraphe est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

Article 4

À la phrase liminaire, l'article éliminé « L' » n'est pas à écrire en caractères gras.

Au point 1°, il y a lieu d'écrire « après la première occurrence du terme « logements » », au lieu de « à la suite du terme « logements » ».

Au point 2°, à l'article 29bis, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2°, à insérer, les termes « logement encadré » et « psycho-gériatrique » sont à mettre au pluriel.

Au point 3°, lettre a), point 1, les termes « À la phrase introductive, » sont à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 5, lettre b), point 1. Pour des raisons de lisibilité, il est suggéré de remplacer l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans son intégralité.

Au point 3°, lettre c), point 3, les termes « À la phrase introductive » sont à remplacer par les termes « À la phrase liminaire » et les termes « le signe de ponctuation « : » est remplacé par celui de « . » » sont à remplacer par les termes « le deux-points est remplacé par un point final ».

Au point 4°, il est signalé que l'article 29bis, paragraphe 4, est composé d'un seul alinéa. Partant, il y a lieu d'écrire à la phrase liminaire :

« Le paragraphe 4 est complété par les alinéas 2 et 3 nouveaux libellés comme suit : ».

Au point 5°, il est relevé qu'à l'occasion du remplacement d'un paragraphe dans son intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est mis entre parenthèses.

Au point 5°, à l'article 29bis, paragraphe 5, alinéa 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé que 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 ».

Au point 7°, il convient d'éviter des formulations comme « dernière phrase ». Mieux vaut préciser le numéro de la phrase en question. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire correctement « alinéas 1^{er} à 3 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 25 mars 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes