

N° 4486⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(20.4.2004)

Par dépêche du 30 mars 2004, le Conseil d'Etat s'est vu saisir, sur base de l'article 19(2) de sa loi organique, par le Président de la Chambre des députés, d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par la Commission des Affaires intérieures. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

Cet amendement a trait à l'intitulé du titre 1er en le complétant par les termes „et objectifs“. Cette modification ne donne pas lieu à observation.

Amendement 2

Cet amendement à caractère purement rédactionnel ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 3

Cet amendement concerne le point c) de l'article 2 du texte gouvernemental. Bien qu'ayant proposé une nouvelle version de l'ensemble de cet article, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte proposé par la Commission des Affaires intérieures.

Amendement 4

Cet amendement porte sur l'alinéa 2 de l'article 4 concernant particulièrement la future composition de la commission d'aménagement. D'après le commentaire, la Commission „a jugé utile, pour des raisons de clarté, de changer légèrement la structure du deuxième alinéa de cet article“.

Le Conseil d'Etat, pour sa part, propose une nouvelle version légèrement remaniée et ceci surtout pour des raisons juridiques et pratiques ayant trait à l'organisation, au mode de fonctionnement et aux attributions de cette commission.

Le Conseil d'Etat propose donc cette modification pour plusieurs raisons. Ainsi, cette commission se composant désormais, comme d'ailleurs actuellement, de membres effectifs et de membres suppléants pour en garantir le fonctionnement permanent et régulier, l'article 4 qui constitue la base légale de cette mesure d'exécution doit en faire mention. Si tel n'est pas le cas, le ministre ne saurait et ne pourrait procéder à la nomination de membres suppléants.

De même, le Conseil d'Etat se demande pourquoi ces membres doivent être issus des seules administrations publiques et autres établissements publics. Cette condition est de nature à limiter considérablement le ministre dans son choix et notamment en ce qui concerne la nomination de personnes particulièrement compétentes en raison de leurs fonctions ou de leurs compétences en urbanisme, aménagement du territoire ou autres domaines. Ainsi, le ministre ne saurait procéder à la nomination

d'un architecte ou autre urbaniste, voire d'une personne particulièrement compétente, venant du secteur privé. La qualité du travail à fournir par la commission d'aménagement gagnerait à voir nommer de tels experts en son sein. Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il indispensable la possibilité de telles nominations.

Enfin, quant au libellé même des alinéas sous avis, le Conseil d'Etat estime qu'il est lourd et ne correspond pas au langage usuel employé pour des textes de loi.

Ainsi les deuxième et troisième alinéas se liront comme suit:

„La commission se compose de six membres effectifs et de six membres suppléants issus majoritairement d'administrations publiques ou d'établissements publics, dont un président.

La commission comprend au moins:

- un juriste,
- un architecte qualifié en urbanisme ou un urbaniste,
- un ingénieur compétent de par ses fonctions en organisation et gestion de la circulation,
- une personne particulièrement qualifiée en raison de ses fonctions ou de ses compétences en aménagement du territoire,
- une autre personne particulièrement qualifiée en raison de ses fonctions ou de ses compétences.

Le président et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc. Les autres membres de la commission et leurs suppléants sont nommés par le ministre.“

Amendement 5

Le Conseil d'Etat estime en premier lieu qu'il faut remplacer les termes „au sens de la présente loi“ par ceux de „au sens du présent article“ pour éviter toute confusion. En effet, un des articles précédents parle également de personnes particulièrement qualifiées de sorte qu'il y a lieu de limiter la portée de l'article sous avis aux personnes y mentionnées.

De même, le Conseil d'Etat se demande si le libellé sous avis est conforme au principe communautaire de la libre prestation des services. Aussi le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, propose-t-il la teneur suivante:

„Au sens du présent article, on entend par personne qualifiée, toute personne physique ou morale publique ou privée, légalement établie au Luxembourg ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne, inscrite, au vu de ses spécialisation, qualification et expérience avérées en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la commission d'aménagement demandée préalablement en son avis, sur une liste établie par le ministre.“

Amendement 6

D'après le commentaire de l'amendement sous avis, „Les membres de la Commission estiment que, vu le nombre restreint d'architectes sur le territoire luxembourgeois, il est exagéré de prolonger le délai pendant lequel une personne qualifiée ne peut accepter un mandat ... pour l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ou pour celle d'un projet de construction sur le territoire de la commune concernée jusqu'à deux ans après l'adoption définitive du PAG“.

Une telle observation ne manque pas d'étonner le Conseil d'Etat dans la mesure où le risque tout à fait plausible de conflits ou d'oppositions entre les intérêts publics et les intérêts privés peut se révéler très grave en l'espèce. Il se prononce donc fermement en faveur du maintien du délai initialement prévu.

Amendements 7 à 9

Ces amendements ne donnent pas lieu à observation.

Amendement 10

Cet amendement concerne l'article 29 de la future loi qu'il se propose de compléter par un nouveau point 3 ayant pour objet une étude d'évaluation concernant certaines incidences du plan d'aménagement particulier à mettre en œuvre.

D'après le commentaire même de l'amendement, cette disposition semble bien superfétatoire, voire inutile. En effet, la Commission des Affaires intérieures tient à souligner que „L'énumération des éléments à analyser proposée dans ce contexte correspond aux éléments dont l'évaluation est d'ores et déjà prévue par le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général. L'élaboration de l'étude d'évaluation s'en trouvera largement facilitée.“

Une telle observation ne manque pas de rendre perplexe le Conseil d'Etat dans la mesure où il faut se demander à quoi sert finalement une telle étude. En effet, ou bien une telle étude a été réalisée selon les règles de l'art lors de l'élaboration du PAG et dès lors une nouvelle évaluation se trouve être inutile, voire superfétatoire, ou bien tel n'a pas été le cas et partant la projection des options ou partis d'aménagement retenus par le PAG communal est fautive et ne saurait être redressée par une telle étude à cause de son caractère particulier et spécifique relatif à une portion déterminée du territoire communal. Ainsi, dans l'une et l'autre hypothèse, l'étude prévue par les auteurs de l'amendement manquerait d'atteindre son objectif pour ne renchérir qu'inutilement les coûts liés à la viabilité du PAP, coûts par ailleurs répercutés par le ou les promoteurs sur les prix des constructions ou autres immeubles compris dans son périmètre.

Qu'en est-il dans ce contexte de la sécurité juridique des règles retenues par le plan d'aménagement général d'une commune? Le Conseil d'Etat estime que l'élaboration d'un tel plan d'aménagement constitue une entreprise par trop sérieuse et importante pour être modifiée, voire complètement remise en cause après coup par un plan d'aménagement particulier basé sur une nouvelle étude d'évaluation ne prenant en compte qu'un ou des aspects tout particuliers de l'aménagement en l'espèce projeté. Les administrés doivent en effet pouvoir se fier à la teneur du cadre général antérieurement établi par le PAG leur conférant à la fois des droits et des obligations.

C'est en vertu du principe de la sécurité juridique nécessaire inhérente aux dispositions d'un plan d'aménagement général que le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'adoption du nouveau point 3 proposé par les auteurs de l'amendement sous avis.

Enfin, il faut se demander quelles autres précisions pourrait apporter, en se référant au commentaire même des auteurs de l'amendement, le règlement grand-ducal prévu en l'espèce par rapport à celui concernant le contenu de l'étude préparatoire du PAG (art. 7). De même, de quelle procédure de la consultation publique s'agit-il? Est-ce la procédure d'approbation même du plan d'aménagement particulier dont cette étude d'évaluation fera partie intégrante ou bien d'une enquête publique nouvelle spécifique étrangère à cette approbation? D'après le Conseil d'Etat, l'on risque de ne plus se retrouver dans ce cadre procédural compliqué et partant contraire aux intérêts et de la collectivité locale et des intéressés concernés.

Amendements 11 à 13

Ces amendements ne donnent pas lieu à observation.

Amendement 14

Cet amendement concerne les dispositions modificatives à apporter au chapitre 8 de la loi communale.

Les modifications proposées à l'article 99bis de la loi communale appellent plusieurs observations de la part du Conseil d'Etat qui marque son accord avec le nombre d'habitants fixé à 10.000 unités.

En premier lieu, il faut remarquer que la carrière de l'ingénieur industriel n'existe pas au niveau communal mais bien celle de l'ingénieur technicien. Si les auteurs ont voulu créer une carrière nouvelle voire spécifique, ils ont omis de le préciser dans le contexte de la motivation de l'amendement sous avis qui, elle, précise, „de faire référence à des formations effectivement existantes“. Le Conseil d'Etat estime dès lors indispensable et surtout indiqué de redresser le texte en question qui se lira comme suit:

„Chaque commune de 10.000 habitants au moins est tenue d'avoir un service technique communal comprenant au moins un architecte ou un ingénieur diplômé qualifié en aménagement du territoire et en urbanisme occupé à plein temps ainsi qu'un ou plusieurs fonctionnaires communaux de la carrière de l'ingénieur technicien.“

Le texte et la motivation y relative des alinéas 2, 3 et 4 sont quelque peu surprenants dans la mesure où la majorité, sinon la totalité des membres de la Commission *ad hoc* de la Chambre des députés cumulent deux mandats (national et communal) et sont donc parfaitement initiés aux rouages administratifs propres aux autorités communales.

Les membres du service technique communal sont-ils habilités à conseiller des autorités, voire des personnes de droit public et privé autres que les communes mêmes aux services desquelles ils ont été précisément engagés? Le Conseil d'Etat estime que la négative s'impose ne fût-ce qu'en vertu de leur statut même.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est encore à se demander en ce qui concerne surtout l'alinéa 3 de l'article si les membres du service technique peuvent des fois („le cas échéant“) ne pas collaborer ou n'ont pas besoin de collaborer avec la personne qualifiée en aménagement du territoire et en urbanisme prévue à l'alinéa 1 du même article. Si tel devait être le cas, il faudrait au moins dans l'intérêt même du service technique communal écarter ces hypothèses.

Le Conseil d'Etat estime indiqué de faire abstraction de telles dispositions dans le corps même de la loi parce que complètement inutiles comme relevant de l'organisation et du fonctionnement d'un service public et ayant trait au pouvoir d'organisation, d'instruction, d'injonction, hiérarchique et disciplinaire, réservé au chef du service public concerné.

Par ailleurs, une remarque d'ordre purement rédactionnel en se référant à l'intitulé même de la nouvelle loi s'impose. Ainsi il faudrait lire „loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain“ et non l'inverse.

Il faut encore remarquer que le service technique communal n'est pas seulement placé sous l'autorité du bourgmestre, voire du collège des bourgmestre et échevins, mais également sous celle du conseil communal en ce qui concerne surtout les approbations des projets ou plans d'aménagement généraux, projets ou plans d'aménagement particuliers et projets ou plans de lotissement, sans parler du droit de nomination, de révocation, voire de promotion.

Enfin, quant à l'alinéa 4 de l'article sous revue, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle de son avis complémentaire du 25 novembre 2003 pour les mêmes raisons y explicitées plus amplement bien que le texte ait été légèrement modifié (cf. *Doc. parl. No 4486⁴, sess. ord. 2003-2004*).

Le Conseil d'Etat doit une nouvelle fois rappeler qu'il s'agit d'une situation ubuesque sinon kafkaïenne. En effet, les fonctionnaires concernés concourent à la constatation des infractions visées en quelle qualité? En qualité de fonctionnaire subordonné ou en qualité d'officier de police judiciaire? Quelle que soit finalement leur qualité, ne seront-ils pas parfois obligés de constater des infractions auxquelles ils ont concouru eux-mêmes en leur qualité de conseillers de l'autorité communale impliquée: bourgmestre, collège des bourgmestre et échevins, conseil communal? De telles situations et leurs conséquences administratives et politiques ne sont pratiquement pas à maîtriser et contraires par ailleurs aux intérêts communaux que sont appelés à gérer les organes communaux d'après la loi.

Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement à une telle disposition et préconise-t-il le retour au droit commun.

Les alinéas 2 et 3 de l'article *99bis* auront la teneur suivante:

„Le service technique communal a pour mission de veiller à l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de ses règlements d'exécution et en particulier du règlement sur les bâtisses, les sites et les voies publiques.

Il conseille à ces fins les communes dans l'application de la prédite loi en préparant et en contrôlant les aspects techniques des dossiers relatifs aux projets et plans d'aménagement en collaboration avec la personne qualifiée visée à l'alinéa 1 du présent article.“

Article 99ter

Le Conseil d'Etat se borne à une remarque d'ordre purement rédactionnel. Par référence à l'intitulé même de la nouvelle loi, il propose de lire „un architecte ou un ingénieur diplômé qualifié en aménagement du territoire et en urbanisme“.

Article 99quater

Par référence à son observation relative à l'alinéa 1 de l'article *99bis*, le Conseil d'Etat recommande de remplacer le terme „industriel“ par celui de „technicien“.

Amendement 15

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 avril 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES