

N° 5449

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

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

* * *

*(Dépôt: le 25.2.2005)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (19.2.2005).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Commentaire des articles.....	4
4) Exposé des motifs.....	6

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des députés le projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Palais de Luxembourg, le 19 février 2005

*Le Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire,*

Jean-Marie HALSDORF

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– L'article 26 (1) de la loi susmentionnée est modifié comme suit:

„(1) Le plan d'aménagement particulier a pour objet d'exécuter le plan d'aménagement général, exception faite des terrains bénéficiant des dérogations prévues par l'article 27 et des terrains ou ensembles de terrains visés par l'article 11, alinéa 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, ainsi que des terrains situés dans la zone verte telle qu'arrêtée par l'article 5, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.“

Art. 2.– L'article 28 (1) de la loi susmentionnée est modifié comme suit:

„(1) Lorsque l'initiative émane de la commune, le projet d'aménagement particulier, élaboré par un homme de l'art conformément à l'article 1er de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil respectivement l'article 1er de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel, est engagé dans la procédure d'adoption par le collège des bourgmestre et échevins. Il n'est pas nécessaire que la commune soit propriétaire du ou des terrains sur lesquels porte le projet.

L'Etat et les autres promoteurs publics visés à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sont également exempts de l'obligation de propriété.“

L'article 28 (2) de la loi susmentionnée est modifié comme suit:

„(2) Dans tous les autres cas, le projet d'aménagement particulier, également élaboré par un homme de l'art au sens du paragraphe (1), est présenté au collège des bourgmestre et échevins, soit par le propriétaire du terrain ou son mandataire, soit par une personne justifiant d'un titre habilitant à réaliser l'opération sur le terrain. Le collège des bourgmestre et échevins engage le projet dans la procédure d'adoption dans les trois mois qui suivent sa réception en y joignant son appréciation sommaire sur le projet. L'introduction du projet dans la procédure est notifiée à l'auteur du projet par les soins du collège échevinal.“

Art. 3.– Le paragraphe (4) de l'article 29 de la loi prémentionnée est modifié comme suit:

„(4) Le rapport justificatif prévu à l'alinéa 2 respectivement le plan directeur prévu à l'alinéa 3 doit être élaboré par un homme de l'art au sens de l'article 28, chargé par l'initiateur du projet.“

Art. 4.– Il est ajouté un nouveau deuxième alinéa au paragraphe (1) de l'article 108 de la loi susmentionnée dont la teneur est la suivante:

„Passé ce délai, les plans d'aménagement général visés deviennent caducs. Le délai peut cependant être prorogé pour une durée maximale d'une année sur délibération motivée du conseil communal sous l'approbation du ministre.“

Le 2ème alinéa du paragraphe (1) devient l'alinéa 3ème.

Le paragraphe (2) de l'article 108 est modifié comme suit:

„(2) Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée d'après les dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, une nouvelle procédure d'approbation doit être engagée conformément aux dispositions de la présente loi.

La caducité prévue au paragraphe (1) du présent article s'applique également aux plans d'aménagement général ayant encouru la procédure prévue à l'alinéa précédent.“

Il est inséré un nouveau paragraphe (3) à l'article 108 libellé comme suit:

„(3) Pour l'exécution des plans d'aménagement général qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que de ceux visés au paragraphe (2) du présent article, les dispositions des articles 26, 27, 38, 39, 105 et 106 de la présente loi ne sont pas applicables, jusqu'au moment où le plan d'aménagement général d'une commune a fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues au paragraphe (1) du présent article.

L'exécution des plans d'aménagement général visés à l'alinéa précédent se fait selon les règles arrêtées par leurs parties écrite et graphique ainsi que par le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en vigueur.

Dans le cadre du présent paragraphe, l'obligation d'établir un projet d'aménagement incombe aux communes, associations, sociétés ou particuliers dans les zones définies au plan d'aménagement général comme zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier respectivement en cas de création ou de développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitations. On entend par groupe d'habitations quatre maisons ou plus occupant un terrain qui, en raison de son étendue, de sa situation et de la condition du propriétaire, est destiné à être soumis à un lotissement.

Les plans d'aménagement général visés à l'alinéa 1er du présent paragraphe peuvent faire l'objet d'une modification ponctuelle suivant les termes du présent paragraphe.“

Les paragraphes (3) et (4) de l'article 108 deviennent respectivement les paragraphes (4) et (5).

Art. 5.– Il y a lieu de modifier l'article 99bis, alinéa 1er de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 comme suit:

„Chaque commune de 10.000 habitants au moins est tenue d'avoir un service technique communal approprié comprenant au moins un homme de l'art conformément à l'article 28 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain engagé à titre de fonctionnaire ou employé de la carrière de l'architecte respectivement de l'ingénieur, ainsi qu'un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien.“

L'article 99ter de la loi communale modifiée du 18 décembre 1988 est modifié comme suit:

„Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, d'engager en commun un homme de l'art à titre de fonctionnaire ou employé au sens de l'article 99bis, le tout selon les modalités de l'article 88 ci-dessus.“

Art. 6.– Il y a lieu d'ajouter un 3ème alinéa à l'article 11 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire libellé comme suit:

„Conformément à l'article 26 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le plan d'occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable.“

Art. 7.– Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est remplacé et libellé comme suit:

„Tout projet de modification de la délimitation de la zone verte découlant respectivement des votes provisoire et définitif du conseil communal au titre de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est soumis à l'approbation du Ministre qui statue dans les trois mois suivant la réception du dossier qui lui est communiqué par le Ministre de l'Intérieur.

Les réclamations acceptées par le Ministre de l'Intérieur conformément à l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004 sont également soumises au Ministre pour autant qu'elles visent la modification de la délimitation de la zone verte.

Il statue dans les trois mois suivant la réception du dossier qui lui est communiqué par le Ministre de l'Intérieur.“

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.–

Il est jugé opportun que, dans le cadre des plans d'occupation du sol, prévus par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, revêtant le caractère d'utilité publique, certains projets d'intérêt général puissent être exécutés sur base d'une simple autorisation de construire sans le recours au plan d'aménagement particulier, le Gouvernement ayant au préalable arrêté avec la précision suffisante l'affectation du ou des terrains concernés. L'article 7 du présent projet prévoit une disposition analogue au niveau de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Article 2.–

Il est apparu nécessaire de faire abstraction, en ce qui concerne l'élaboration des plans d'aménagement particulier, des conditions restrictives que doit respecter la personne dite qualifiée prévue au texte initial.

Il est, dès lors, prévu que la condition nécessaire et suffisante en vue d'être éligible à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier soit le respect des articles 1er de respectivement la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel. Ainsi, les incompatibilités entre ces deux textes avec celui de la loi du 19 juillet 2004 sont effacées.

Il paraît également opportun de faire bénéficier l'Etat et les autres promoteurs publics au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, tels que notamment le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ou encore la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, de la dérogation relative au statut de propriétaire des terrains en matière d'élaboration de plans d'aménagement particulier. En effet, les missions de ces promoteurs publics revêtent par essence un caractère d'utilité publique tout comme celles incombant aux communes. Les promoteurs visés par la loi de 1979 remplissent en sus une mission d'ordre social dans le domaine de l'habitat.

Article 3.–

Cet article entend harmoniser les qualifications requises pour l'élaboration d'un rapport justificatif respectivement d'un plan directeur avec les modifications proposées au niveau de l'article 2 ci-dessus.

Article 4.–

Cette disposition instaure d'abord une sanction en cas d'inobservation du délai de six ans imparti aux communes pour procéder à la révision complète de leur plan d'aménagement général suivant les dispositions de la loi de 2004. La sanction encourue sera la caducité du plan et donc la subordination du territoire communal aux dispositions de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le territoire communal sera donc considéré comme constituant une seule zone verte. Le délai de six ans, courant à partir de la mise en vigueur de la loi du 19 juillet 2004, peut cependant être prorogé pour une durée maximale d'un an pour des raisons dûment motivées.

En deuxième lieu, la modification proposée entend prolonger le délai endéans lequel les projets d'aménagement général et particulier entamés sous l'égide de l'ancienne loi de 1937 doivent être achevés. La prolongation de douze mois rend compte de la réalité des délais de procédure. Le délai continue à courir depuis la mise en vigueur de la loi du 19 juillet 2004. La caducité prévue au paragraphe (1) de l'article 108 s'applique également à ces plans issus de cette procédure.

En dernier lieu, le projet propose d'insérer une nouvelle disposition transitoire en vue de débloquer certaines difficultés d'application de la loi du 19 juillet 2004, laquelle avait omis de prévoir une solution pour le cas très délicat où il s'agit d'appliquer les nouvelles mesures, notamment en matière de plans d'aménagement particulier et d'autorisations de construire, sous l'égide de plans d'aménagement général non encore adaptés aux nouvelles dispositions.

Le texte prévoit ainsi de ne pas faire appliquer à l'exécution de ces plans d'aménagement général certaines dispositions de la loi du 19 juillet 2004 en vigueur. Les dispositions visées ont notamment trait au principe même de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier avec ses exceptions (article 27) ou encore au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites (articles 38 et 39).

En ce qui concerne les plans d'aménagement particulier, le texte prévoit des dispositions similaires à celles appliquées sous l'ancienne loi de 1937, à l'exception des dispositions ayant trait à l'élaboration et le contenu de ces plans, à leur procédure d'adoption, à leurs effets et leur mise en œuvre. Ainsi, l'exécution des plans d'aménagement général „ancien régime“ se fera plus harmonieusement et sans obstacles juridiques. De même les règlements sur les bâtisses „ancien régime“ resteront en vigueur, en vue de pouvoir exécuter convenablement ces plans d'aménagement général, étant donné que sous l'ancienne loi de 1937 l'amalgame entre partie écrite du plan d'aménagement général et règlement sur les bâtisses fut à l'ordre du jour.

Etant donné que les communes sont tenues d'avoir procédé, sous peine de caducité, à la refonte complète de leurs plans d'aménagement général jusqu'au 8 août 2010, les dispositions transitoires ici proposées perdront de leur effet au fur et à mesure que les communes auront suffi à leur obligation légale.

Article 5.–

Cette modification précise les critères que doit remplir la personne que les communes visées doivent engager en vue de disposer d'un service technique approprié. Les critères sont alignés sur ceux de l'article 28.

Article 6.–

Cette disposition est à mettre en relation avec celle de l'article 2 du présent projet et prévoit une disposition analogue dans le corps même de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Article 7.–

Il est profité du présent projet de loi pour redresser l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, dont l'application pratique a, depuis un an, révélé des difficultés à deux niveaux:

En premier lieu, sous le régime de la loi du 19 juillet 2004 en vigueur, le Ministre de l'Intérieur n'est pas dans tous les cas de figure – notamment s'il y a des réclamations – appelé à statuer sur le vote provisoire du conseil communal et ne peut donc pas communiquer de décision au Ministre de l'Environnement qui, lui, est dans l'obligation d'approuver le vote provisoire au vu d'une telle décision.

En deuxième lieu, le délai d'un mois imparti au Ministre de l'Environnement est trop court. Il est, en effet, dans l'impossibilité d'obtenir les avis et renseignements de son administration à si brève échéance si l'on tient compte du fait que de tels dossiers doivent être traités avec le sérieux nécessaire par plusieurs fonctionnaires qui sont souvent appelés à visiter les lieux et à organiser des réunions de concertation avec les autorités communales et d'autres acteurs concernés par des projets d'aménagement d'une certaine envergure.

Le texte proposé, dont la formulation reprend en partie celle de la loi du 11 août 1982 pour des raisons de clarté, vise à assurer la concordance des dispositions légales en matière d'urbanisme et de protection de la nature.

Le texte innove dans la mesure où le Ministre de l'Environnement statue dorénavant également sur les réclamations contre le vote définitif dont le Ministre de l'Intérieur est saisi. Celles-ci peuvent en effet être nombreuses et substantielles de façon à modifier sensiblement la zone verte.

Il paraît dès lors indispensable que le Ministre de l'Environnement puisse agir dans le cadre de ses compétences en matière de protection de la nature et ne soit pas condamné à assister impuissant à une réduction de la zone verte.

Il importe de préciser que le présent texte n'entend en aucun cas entraver l'action du Ministre de l'Intérieur qui continue à statuer en toute indépendance en vertu des critères d'urbanisme dans le cadre de sa sphère de compétence.

EXPOSE DES MOTIFS

Les débats menés à la Chambre des députés lors de l'adoption de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain n'ont pas manqué de critiques à l'endroit de certaines de ses dispositions.

D'aucuns ont parlé d'un langage hermétique, difficile à comprendre et réservé aux seuls professionnels, d'autres de souligner l'absence à ce stade des projets de règlements d'exécution ne favorisant non plus la lisibilité des nouvelles dispositions.

La mise en œuvre de ces règlements n'a cependant pas fait cesser ces critiques. Bien au contraire, la mise en œuvre pratique de la nouvelle loi a suscité des remous encore plus polémiques dans la mesure où certains acteurs du monde économique et politique sont allés à prédire un blocage pur et simple des activités dans le secteur immobilier et du bâtiment engendré par les mesures prévues par la nouvelle loi, sinon une hausse non négligeable des prix de l'immobilier.

Et, en effet, l'insécurité, l'hésitation voire le refus devant l'application des nouvelles dispositions de la part des communes a déjà mené certains projets dans l'impasse.

Les tentatives de recalibrer certaines des dispositions quant à leur interprétation ont également été vouées à l'échec.

Le problème majeur réside dans l'incompatibilité entre plans d'aménagement général (PAG) en vigueur „ancien régime“ et l'application des nouvelles dispositions en ce qui concerne l'exécution des ces instruments, à savoir les plans d'aménagement particulier (PAP) et les autorisations de construire. La loi ne prévoit pas de mesures spéciales transitoires à ce sujet et devant cette insécurité juridique flagrante, il est jugé préférable de légiférer.

Ainsi, afin de débloquer la situation, ainsi que de disposer du temps nécessaire en vue de reconsidérer en toute sérénité la loi en son entier, il est proposé d'inclure une disposition transitoire supplémentaire dans la loi permettant aux communes d'exécuter en grande partie leur ancien plan d'aménagement général suivant les dispositions que leur plan d'aménagement général, ainsi que leur règlement sur les bâtisses se donnent eux-mêmes. Cette mesure concerne principalement la non-application des articles 26 et 27, c.-à-d. les dispositions qui ont trait au principe de l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier avec ses exceptions (autorisation de construire). En effet, les PAG ancien régime ne sont que très insuffisamment adaptés aux exigences de la nouvelle loi quant à leur parties graphique et écrite. Une application réelle susciterait également des problèmes d'ordre juridique et l'élaboration d'un projet immobilier serait une véritable corvée dans la majorité des cas.

Pour exemple, il y a lieu de noter que les PAG ancien régime contiennent des dispositions réglementaires très précises notamment au sujet du degré d'utilisation du sol, c.-à-d. alignements, reculs, profondeurs, nombre de niveaux etc. Ce degré de précision permet en effet au bourgmestre de délivrer des autorisations de construire sans devoir faire appel systématiquement au plan d'aménagement particulier. Or, la nouvelle loi non seulement définit le PAG de manière tout à fait différente (contenu moins précis; la précision se fait au niveau du PAP), mais érige en principe l'élaboration du PAP. Ces deux mondes, si on peut dire, ne sont que très difficilement compatibles.

Le projet prévoit donc des dispositions transitoires qui s'inspirent de celles appliquées sous l'ancienne loi de 1937. De même les règlements sur les bâtisses „ancien régime“ resteront en vigueur, en vue de pouvoir exécuter convenablement ces plans d'aménagement général, étant donné que sous l'ancienne loi de 1937 l'amalgame entre partie écrite du plan d'aménagement général et règlement sur les bâtisses fut à l'ordre du jour.

Etant donné que les communes sont tenues d'avoir procédé, sous peine de caducité, à la refonte complète de leurs plans d'aménagement général jusqu'au 8 août 2010, les dispositions transitoires ici proposées perdront de leur effet au fur et à mesure que les communes auront suffi à leur obligation légale.

Le projet résout également la polémique suscitée autour de la liste des personnes agréées. Le texte propose tout simplement d'abroger la liste litigieuse en ce qui concerne les hommes de l'art susceptibles d'établir un PAP. Ainsi, tout architecte, ingénieur ou géomètre peut continuer à dresser ces plans sans autre qualification. Par contre, en ce qui concerne l'élaboration de PAG, il est jugé utile de maintenir la liste et de n'y autoriser que des hommes de l'art réellement qualifiés, afin de ne pas perpétuer les erreurs du passé.

A noter qu'une autre disposition litigieuse, à savoir l'article 34, relative à la cession des terrains en matière de plans d'aménagement particulier, ne fait pas entièrement l'objet de la présente révision légale. En effet, une circulaire ministérielle adressée aux communes et qui sera publiée au Mémorial B, apportera les clarifications et précisions nécessaires à la bonne application de cette mesure.

Il est finalement profité du présent projet en vue de redresser certaines dispositions de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

